

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1823, viernes 19 de agosto de 2005

QUE ADICIONA UN PENÚLTIMO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA DAR PARTICIPACIÓN A LA CONFERENCIA NACIONAL DE GOBERNADORES EN LA PLANEACIÓN NACIONAL DEL DESARROLLO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO RAFAEL GARCÍA TINAJERO PÉREZ, EN NOMBRE DE LA DIPUTADA MINERVA HERNÁNDEZ RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 17 DE AGOSTO DE 2005

Los que suscribimos, diputados federales a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, e integrantes 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, presentamos ante esta H. Cámara de Diputados iniciativa de decreto por la que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar participación a la Conferencia Nacional de Gobernadores en la Planeación Nacional del Desarrollo, bajo la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

En términos de lo dispuesto por el artículo 40 de nuestra Constitución ha sido voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal compuesta por estados libres y soberanos (autónomos según la teoría constitucional) en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de nuestra ley fundamental.

El pacto federal mexicano, data del siglo XIX, el 31 de enero de 1824 se aprobó el Acta Constitutiva de la Federación Mexicana, a fin de otorgar a la república mexicana la característica de un estado federal y, posteriormente, el 4 de octubre de 1824 se promulgó nuestra primera Constitución, donde México se definió constitucionalmente como un país federal.

Bajo este ideal, inspirado en nuestra herencia española y el modelo de los Estados Unidos de América, se acuerda la distribución política del poder, entre la Federación y sus entidades federativas, así como las características del gobierno.

Posteriormente, ante la imposición del centralismo en 1835, la proclama del federalismo fue reivindicada por José María Luis Mora en 1837, así, a la voz de la República se le añadió la palabra "*Federal*", concepto novedoso, en virtud de que las fuerzas de la vieja sociedad, por su naturaleza e intereses intrínsecos, se hallaban centralizadas.

El Federalismo es una forma de estado constituida por la voluntad de entidades políticas soberanas que lo conforman, que deciden pactar entre ellas la constitución de un orden superior de gobierno, con el objetivo principal de formar una nación única, en pro del desarrollo de todas y cada una de las entidades.

En este sentido, el federalismo mexicano ha significado una alternativa de cambio gradual, para que la sociedad mexicana se reacomode, sin violentar los principios institucionales, manteniendo la articulación de las entidades federativas y la conducción del país hacia un modelo de desarrollo, basado principalmente, en la compensación entre regiones con recursos y posibilidades hacia las regiones con pocos o nulos recursos.

El Federalismo mexicano encuentra en el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF), uno de sus mecanismos de expresión más importantes para la armonización fiscal, así como para la mejor recaudación y administración de los

ingresos públicos, y cuyos antecedentes se encuentran en las Convenciones Nacionales Fiscales de 1927, 1933 y 1947.

A pesar de que el siglo pasado se caracterizó por un fuerte centralismo, y que determinó que la Federación monopolizará los ingresos públicos más importantes, en los últimos, con la democratización del país, la lucha por el fortalecimiento del Federalismo ha tomado dimensiones y características especiales y surge un movimiento inédito denominado *Conferencia Nacional de Gobernadores* (Conago), cuyo antecedente inmediato es la Asociación Nacional de Gobernadores (Anago) integrada por los gobernadores de Baja California Sur, Michoacán, Zacatecas, Tlaxcala, y el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, bajo la idea de revisar las políticas del Ejecutivo Federal en relación con las reducciones en las participaciones federales de los estados y el Distrito Federal, así como respecto de los fondos de aportaciones federales señaladas por la Ley de Coordinación Fiscal.

En este contexto, el 13 de julio del año 2002, se creó la Conferencia Nacional de Gobernadores, en un inicio por 20 gobernadores (16 del Partido Revolucionario Institucional y 4 del Partido de la Revolución Democrática integrantes de la Anago).

Esta agrupación sin precedentes, conformada por los gobernadores de la mayoría de las entidades federativas, plantea por primera ocasión en nuestra historia reciente, la posibilidad de cambiar los términos del Pacto Federal y el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y surge como un espacio de interlocución en la transformación de la relación federación-estados, una alternativa para la discusión y negociación en la búsqueda de soluciones a través de la articulación efectiva de políticas locales y federales, con la participación plural de las entidades federativas en las reuniones y el consenso para la toma de decisiones.

Es así que la Conago se ha convertido en un contrapeso de suma importancia para el Ejecutivo Federal, razón por la cual, en la construcción de un nuevo

sistema federal, es ineludible impulsar una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos hacia los gobiernos estatales.

En este sentido, en consideración a que la Conferencia Nacional de Gobernadores se ha convertido en una expresión de la transformación política del país, que impulsa la promoción del desarrollo social en los ámbitos nacional, estatal, regional y municipal, actualizando las relaciones interinstitucionales, con respeto y colaboración entre los órdenes de gobierno, y con el firme propósito de reafirmar el superior compromiso de las entidades federativas con el Pacto Federal e impulsar un proceso político de auténtica descentralización y el fortalecimiento del Federalismo en todos los órdenes y en todas las regiones, proponemos consolidar la Conferencia Nacional de Gobernadores, mediante su incorporación en la Planeación Nacional del Desarrollo, con la adición del artículo 26 constitucional, garantizando su permanencia como un espacio plural que contribuya al fortalecimiento del federalismo con el propósito de atender las necesidades colectivas, equilibrar, armonizar y estimular el crecimiento económico de nuestras Entidades Federativas, de nuestras regiones y municipios, en el marco de un verdadero diálogo y concertación con los poderes federales.

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

**Iniciativa de decreto por la que se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a lo siguiente:**

**Único.-** Se adiciona un penúltimo párrafo al artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

*"Artículo 26. ...*

*En la planeación nacional del desarrollo, se reconoce a la Conferencia Nacional de Gobernadores como el espacio institucional permanente de vinculación, consulta, deliberación, diálogo y concertación de los estados y el Distrito Federal con el Poder Ejecutivo Federal, con el propósito de atender las necesidades colectivas, así como estimular, equilibrar y armonizar el crecimiento económico.*

*Los programas y políticas públicas federales que tengan incidencia en las Entidades Federativas deberán adoptar los acuerdos de la Conferencia. Para tal efecto, el Ejecutivo Federal deberá considerar los acuerdos de la Conferencia en el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, proveyendo lo necesario al efecto de su cumplimiento.*

*.....”*

#### **Transitorio**

Único.- El presente Decreto entrará en vigor el primero de diciembre de 2006.

Dado en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente, a los 15 días del mes de agosto de dos mil cinco.

**Diputados:** Minerva Hernández Ramos (rúbrica), Diana Bernal Ladrón de Guevara, Rafael García Tinajero (rúbrica).

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Fortalecimiento del Federalismo. Agosto 17 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1823, viernes 19 de agosto de 2005

QUE ADICIONA Y REFORMA EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 17 DE AGOSTO DE 2005

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la Honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que adiciona y reforma el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acciones de inconstitucionalidad.

### **Exposición de Motivos**

El carácter de norma fundamental que concede a la Constitución la nota de Ley Suprema del Estado, supone que todo el ordenamiento jurídico se encuentra condicionado por las disposiciones constitucionales y que ninguna autoridad estatal tiene más poderes que los que lo reconoce la Carta Magna, puesto de ella depende todo el sistema de normas e instituciones que componen aquel ordenamiento. Todo acto o relación encuentra en definitiva, en el orden jurídico fundamental, el fundamento y la justificación de su legalidad.

La supremacía de la Lex Superior sobre el resto del ordenamiento jurídico y la del Poder Constituyente sobre los poderes constituidos determina la necesidad de que toda norma y todo acto público en general sean conformes a las disposiciones

constitucionales. Pero el principio de la supremacía constitucional no sería sino una mera declaración teórica, si en la misma Ley Suprema no se establecieran procedimientos para hacerlo efectivo en la dinámica política.

El control de la constitucionalidad supone la realización de un contraste entre una norma legal y otra constitucional para determinar si la primera, en cuanto norma jerárquicamente inferior, es compatible con la segunda o si, por el contrario, la contraría, en cuyo caso el órgano de constitucionalidad habrá de declararla inválida.

Con las denominadas acciones de inconstitucionalidad, el legislador intentó llevar hasta sus últimas consecuencias el principio de supremacía constitucional. Se trata de un control directo y abstracto de normas generales en virtud de que precisamente es la disposición general el objeto directo del proceso ante la Suprema Corte de Justicia, y corresponde a ella examinar en abstracto y en forma principal la compatibilidad de la disposición con la Carta Magna, al margen de la aplicación de aquella en una situación determinada y concreta.

Las acciones de inconstitucionalidad constituyen un control judicial de constitucionalidad de carácter abstracto porque se plantea única y exclusivamente en defensa de la Constitución.

Con las acciones de inconstitucionalidad se instituyó una garantía, una acción de naturaleza político-jurisdiccional, que resulta procedente cuando el orden fundamental es desconocido o violado, para restaurarlo; es decir, constituye instrumento tutelar tanto de los derechos fundamentales como de las atribuciones de los órganos de gobierno, contra su afectación por parte de las autoridades públicas.

Su base de procedencia ya no descansa en la necesaria actualización de un agravio personal y directo sobre un individuo determinado y sus resoluciones no

se limitan a proteger exclusivamente a la persona del agraviado, sino por el contrario, conllevan efectos *erga omnes*.

Como medio de control, su pretensión última debiera consistir en la salvaguarda del orden primario o total, a través de la función interpretativa y de decisión respecto si un acto de autoridad está o no apegada a sus disposiciones. Para contribuir con ello al fortalecimiento de nuestro Estado de derecho al proporcionar un medio de mayor protección de la Magna Lex y, como consecuencia, de los gobernados en contra de todos aquellos actos normativos que atentan contra la misma.

Así, en la exposición de motivos de las reformas de mil novecientos noventa y cuatro al artículo 105 constitucional, se expone que con la introducción de estas acciones en el orden jurídico mexicano, se busca fortalecer un estado de derecho que garantice la vigencia de las normas, el apego del gobierno a la ley, la seguridad de las personas, el disfrute de su patrimonio y el ejercicio de sus libertades.

No obstante, el Constituyente estructuró las acciones de inconstitucionalidad con una serie de insuficiencias y limitaciones que las han convertido en medios de control de eficacia muy restringida, provocando que durante los diez años primeros de estar en vigor su ejercicio se manifieste muy discreto.

**a) Establecer de manera expresa que todas las normas de carácter general son objeto materia de protección de las acciones de inconstitucionalidad.**

Dispone el artículo 105, fracción II, párrafo primero, "de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución". Señalando de manera clara que dichas acciones tienen por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Carta Magna, cuyo significado debiera ser el de cualquier norma general, independientemente de quien sea el órgano emisor o el



rango de la norma. Sin embargo, en contradicción, los incisos de la misma, legitiman para el ejercicio de la acción a órganos legislativos que hayan participado en su emisión, lo cual parece que limita la acción a normas con rango de ley. Incluso en el caso del Procurador General parece que se limita a leyes y tratados internacionales, en virtud de lo cual el supuesto se cierra a normas de rango de ley dejando un vacío en relación a la posible inconstitucionalidad de otro tipo de normas generales que no pueden ser impugnadas por esta vía teniendo que recurrir a la controversia constitucional en los casos en que los supuestos se adecuaran.

Esta interpretación dejaría fuera de control constitucionalidad a diversas normas de efectos generales, entre otros: reglamentos y decretos expedidos por los Poderes Ejecutivos Federal, locales y el Jefe de Gobierno de Distrito Federal; reglamentos, bandos de policía y buen gobierno, circulares y disposiciones administrativas expedidos por ayuntamientos de municipios; circulares y disposiciones administrativas de observancia general dictadas por organismos integrantes de la Administración Pública Federal.

Por ello, en la iniciativa se proyecta reformar los incisos a), b), c), d) y e) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución General de la República, para que de manera expresa se reconozca la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad no sólo contra leyes y tratados internacionales, sino también contra cualesquier otra disposición de aplicación general.

**b) Ampliar el plazo para la interposición de las acciones de inconstitucionalidad.**

Por vía de las acciones de inconstitucionalidad, de acuerdo a la regulación vigente, solamente pueden impugnarse las disposiciones recientes, ya que la acción debe ejercitarse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma.

Las acciones de inconstitucionalidad como control de constitucionalidad son prácticamente inoperantes, por lo reducido del plazo que se concede a los titulares de su ejercicio, en virtud de que la anticonstitucionalidad de una ley no es fácil de advertir, sino conforme se vaya aplicando y con el transcurso del tiempo. Además de que en este periodo es muy difícil reunir el porcentaje de legisladores a los que asiste la legitimación activa.

En efecto, un plazo tan breve limita en extremo la operatividad y eficacia del control abstracto. En primer término, es un lapso muy corto para detectar un vicio no notorio inconstitucionalidad que afecta a una norma de aplicación general. Lo realmente delicado de la cuestión está referido a defectos que no son tan claros, y la práctica demuestra que los vicios de anticonstitucionalidad de varias leyes han sido detectados varios años después de que entraron en vigor, cuando ya habría transcurrido este plazo de treinta días, haciendo improcedente su cuestionamiento, no obstante que se siguieran afectando derechos e intereses legítimos.

Impidiendo también que el medio de control abstracto funcione como correctivo a la falta de unidad jurisprudencial que se deriva del control difuso de la constitucionalidad por medio del amparo.

Del mismo modo, la brevedad del plazo determina que el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad se traduzca en una prolongación en sede jurisdiccional de las divergencias todavía enconadas entre minorías y mayorías parlamentarias.

Como consecuencia, en la iniciativa se propone que las acciones de inconstitucionalidad puedan ejercitarse dentro del año siguiente a la fecha de publicación de la norma.

**c) Reducir el porcentaje de integrantes de los órganos legislativos requerido para el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad.**

El artículo 105, fracción II, de la Constitución limita la legitimación activa para el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad a tres supuestos básicos: fracciones de órganos legislativos; Procurador General de la República, y partidos políticos.

La finalidad última de otorgar legitimación a minorías políticas parlamentarias radica en impedir la imposición de criterios de la mayoría, por la sola fuerza de los votos e incluso por encima de la Lex Suprema. Porque justamente puede ocurrir que en un órgano legislativo se forme una mayoría suficiente para aprobar una ley o tratado internacional que contravenga a la Carta Magna.

Por tanto, restringir la legitimación activa a cuando menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión o de los órganos legislativos estatales, es evidente que atenta directamente contra el principio de protección de las minorías parlamentarias que inspira en esencia la creación de este mecanismo de control constitucional.

No existe motivo político ni jurídico para que el constituyente permanente hubiese adoptado ese criterio. La legislación española, que fue una de las que orientaron la introducción de esta institución jurídica en el derecho mexicano, concede legitimación a un séptimo de los miembros del Congreso de los Diputados, y a un quinto de los senadores, cifra que en Portugal se reduce a un décimo de los diputados. Mientras que en Francia tienen legitimación algo menos de un quinto del total de los integrantes del Senado.

Para la cada vez más dividida composición plural que en un futuro inmediato se dará en las Cámaras del Congreso de la Unión y en las Legislaturas locales, la exigencia de un tercio de los representantes supondrá el necesario acuerdo de cuando menos dos de los grupos parlamentarios más numerosos para estar en condiciones de promover procedimientos de esa naturaleza. Situación que por sí sola revela que la exigencia de esa cifra es excesiva para la realidad política mexicana actual.

En tal virtud, en el proyecto que se somete a consideración de esta Soberanía, se hace la propuesta de reducir significativamente la representación de la minoría actora en el correspondiente órgano legislativo, y otorgar legitimación activa para ejercer acciones de inconstitucionalidad, al equivalente del diez por ciento de los integrantes de la Cámara de Diputados de Congreso de la Unión, de los componentes de la Cámara de Senadores, de los órganos legislativos estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

Si existe la posibilidad real que en uno de esos cuerpos legislativos se forme una mayoría suficiente para aprobar una determinada ley que incluso contradiga a la propia Constitución General de la República, es obvio y pertinente hacer más accesible el ejercicio del instrumento más adecuado para la protección jurisdiccional de la Constitución, proporcionando a las minorías parlamentarias la capacidad jurídica, real y efectiva, para acudir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación planteando, de manera directa y abstracta, la constitucionalidad de esa ley y proteger así, al unísono, su misma expresión política minoritaria y la propia supremacía constitucional, que incuestionablemente resultará de esta manera reforzada.

Asimismo, en la iniciativa también se plantea conceder a los grupos parlamentarios legitimación activa para ejercitar las acciones de inconstitucionalidad, sin importar que se encuentren constituidos con el número mínimo de miembros que exige la ley para su formación.

En el derecho parlamentario mexicano, los grupos parlamentarios son las formas de organización que podrán adoptar los legisladores, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en los órganos legislativos, e indudablemente que en la actualidad constituyen por excelencia la representación de las minorías políticas parlamentarias.

Al ser instituidas como garantía constitucional en beneficio de un sector de los parlamentarios de la minoría política frente a la imposición de su criterio por la mayoría, por la sola fuerza del número de votos que la respalden e incluso por encima de la norma fundamental. Es decir, estructuradas para confiarse a una sede de juicio externa, que encuentra su fundamento legitimador en la posición súper partes del tribunal de constitucionalidad y en el reconocimiento de la ley superior que tutela y somete a ambas partes, a la mayoría y a la minoría: indudablemente que existen justificación política y razón jurídica fundadas para otorgar a los grupos parlamentarios legitimación activa para promover acciones de inconstitucionalidad, como expresión más acabada, en nuestro derecho parlamentario, de las distintas corrientes ideológicas representadas en los órganos legislativos.

**d) Establecer que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas aún cuando fueren aprobadas por mayoría simple de votos.**

Para que la sentencia de la Suprema Corte pueda declarar la inconstitucionalidad con efectos generales, se requiere del voto de cuando menos ocho ministros. Es la exigencia de una mayoría reforzada, de una votación ultra-calificada, que funciona como candado y hace prácticamente inoperante la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad, ya que el número total de ministros es de once, y si sólo asistieran a la sesión diez, nueve u ocho, bastaría el voto contrario de tres, dos o incluso de uno sólo de ellos para que la declaración de anticonstitucionalidad aprobada por los otros siete no prospera, a pesar de que cerca del noventa por ciento de los asistentes a esa sesión así lo hubieran considerado.

Con los efectos desmedidos de que la sentencia tuviera el valor de cosa juzgada, con ese carácter se impusiera a todos los poderes públicos, la Suprema Corte estuviera imposibilitada para volver a conocer de la constitucionalidad de esa misma norma y el voto favorable de siete ministros constatando la

inconstitucionalidad se convirtiera en simple recomendación al órgano que expidió la norma.

Como lo observa el distinguido constitucionalista Miguel Covián Andrade, en su obra *El control de la constitucionalidad en el derecho comparado*, al respecto, existe una clara incongruencia entre la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, puesto que en tanto que esta ley señala un quórum de siete miembros para que pueda funcionar el Pleno de la Suprema Corte, la Constitución exige del voto de cuando menos ocho ministros para que pueda declararse la inconstitucionalidad con efectos generales. En ningún caso y en ninguna parte del mundo se da la circunstancia de que en una Constitución o en una ley derivada de ésta, se exija una votación calificada mayor al quórum de votación fijado para el órgano facultado para tomar la decisión respectiva. Sencillamente, por elemental lógica resulta imposible requerir más votos que el número de individuos que como mínimo, deben asistir a la sesión del órgano de que se trate para adoptar la decisión.

Una eventual necesidad de votación unánime para destruir los efectos de un acto que vulnera la Constitución es un espléndido mecanismo para dificultar o inclusive hacer nugatoria la función de control y asegurar la supervivencia de las infracciones a la Constitución del Estado.

Por esto, en la iniciativa se plantea que las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas aún cuando fueron aprobadas por mayoría simple de votos, que por lo demás es la mayoría requerida para resolver el medio tradicional de control de la constitucionalidad, es decir, el amparo.

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

**Iniciativa de decreto que adiciona y reforma el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de acciones de inconstitucionalidad.**

**Único:** Se adiciona y reforma el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

I. ...

II. De las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución.

Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro del año siguiente a la fecha de publicación de la norma, por:

a) Los grupos parlamentarios o el equivalente al 10% de los integrantes de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o cualquier otra norma federal de carácter general;

b) Los grupos parlamentarios o el equivalente al 10% de los integrantes del Senado, en contra de leyes federales o del Distrito Federal expedidas por el Congreso de la Unión o de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano o cualquier otra norma federal de carácter general;

c) El Procurador General de la República, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano o cualquier otra norma federal, local y del Distrito Federal de carácter general;

d) Los grupos parlamentarios o el equivalente al 10% de los integrantes de alguno de los órganos legislativos estatales, en contra de leyes expedidas por el propio órgano o cualquier otra norma local de carácter general, y

e) Los grupos parlamentarios o el equivalente al 10% de los integrantes de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, en contra de leyes expedidas por la propia Asamblea o cualquier otra norma de carácter general en el Distrito Federal. Y

f) Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales; y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.

La única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la prevista en este artículo.

Las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas aún cuando fueren aprobadas por simple mayoría de votos.

III. ...

### **Artículo Transitorio**

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



Sede de la Honorable Comisión Permanente, a los diecisiete días del mes de agosto de dos mil cinco.

Dip. Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 17 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1829, lunes 29 de agosto de 2005

### QUE REFORMA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 41 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 24 DE AGOSTO DE 2005

José Rangel Espinosa, en mi carácter de diputado, 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 II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el fin de suprimir el financiamiento público para los partidos políticos que en el mismo se establece, con base en las siguientes

#### Consideraciones

**Primera.**-Que si bien las reformas al artículo 41 de nuestra Carta Magna, de junio de 1990, de marzo de 1993 y de abril de 1994, que dieron lugar a la creación, integración y consolidación del Instituto Federal Electoral y con este a la expedición de la credencial con fotografía para votar, por conducto del Registro Federal de Electores, han procurado un alto grado de confiabilidad y certidumbre en cuanto a la salvaguarda de la garantía del sufragio universal, libre, secreto y directo, no ha sucedido lo mismo con las de agosto de 1996 que, además de afinar positivamente cuestiones que tienen que ver con los órganos y autoridades electorales, incorporó las bases para que los partidos políticos pudieran disponer de recursos públicos fiscales para el desarrollo de sus actividades, como parte fundamental de sus llamadas prerrogativas, tanto para el financiamiento de los

gastos de los propios partidos, cuanto de sus campañas electorales, con fondos públicos que el contribuyente aporta para otros fines.

**Segunda.-** Que el financiamiento a los Partidos Políticos y campañas a que antes nos referimos ha dado lugar a críticas severas por parte de la sociedad civil, debido a que en ello se usa numerario público que, según estudios comparativos dados a conocer ampliamente por todos los medios de comunicación, son de los mas altos del mundo, lo que en manera alguna se justifica siendo México una nación con profundas carencias en donde más del cincuenta por ciento de sus habitantes viven en situación de pobreza, inclusive extrema.

**Tercera.-** Que tampoco resulta justificable que tal financiamiento rebase con mucho lo que el gobierno invierte en programas de carácter social, que estén por encima de los presupuestos que se asignan a diversas Secretarías de Estado o sean de una cuantía mayor a la de los presupuestos totales de varias de las entidades federativas.

**Cuarta.-** Que, por otra parte, también resulta injusto que sólo una parte de la población del país sea la que sufrague tan elevados costos electorales, porque ellos derivan fundamentalmente de los gravámenes fiscales a los que solo una reducida fracción de los mexicanos está afecta, porque, como es de todos sabido, la base de contribuyentes está constituida prácticamente sólo por quienes han sido calificados como cautivos.

**Quinta.-** Que si tal dinero se utilizara en otros menesteres, tales como la provisión de agua potable en alrededor de trece mil comunidades que carecen de ella, así como en la rehabilitación las redes de distribución de este recurso, cuyo cuidado es de trascendental importancia para que la población sobreviva, ya que el crecimiento de la misma y el desperdicio del liquido pondrán en grave riesgo su existencia a corto plazo. También la infraestructura educativa podría verse beneficiada de esta manera y solucionar el problema que año con año se presentan por la falta de capacidad instalada para atender la demanda de los

educandos, es especial en los niveles medio superior y universitario; esto, independientemente de invertir lo necesario en la búsqueda de los adecuados sistemas para elevar la calidad de la educación y elevar el financiamiento a la investigación científica y tecnológica para apoyar el crecimiento económico sustentable del país. Asimismo, se podrían incrementar los programas de carácter social, no como una meta permanente, sino como un paliativo, en tanto se crean las fuentes de trabajo necesarias derivadas del mencionado crecimiento económico sustentable.

**Sexta.-** Que, desde el punto de vista político, en la búsqueda del poder público, se propiciaría que sólo permanecieran en la lucha electoral aquellos partidos políticos cuyos afiliados y agremiados tuvieran la disposición y la capacidad para participar en forma adecuada, tanto en forma personal como gremial, en los términos que la ley lo determine, mediante el establecimiento de los controles que sean necesarios para evitar el dispendio que hoy padecemos, pues parece ser que no ha sido posible evitar financiamientos cuya claridad deja mucho que desear, inclusive de manera clandestina, paradójicamente, contra lo que era el propósito del establecimiento de la participación del erario público en estas cuestiones.

**Séptima.-** Que la concurrencia de recursos fiscales al sostenimiento de los partidos políticos y a las campañas político-electorales ha derivado en corruptelas y simulación, evitando la verdadera y urgente transparencia en precampañas y campañas.

Conforme a lo anteriormente expuesto y a las disposiciones legales invocadas, me permito proponer a esta soberanía la aprobación del siguiente

#### **Decreto**

**Primero.-** Se deroga la fracción II del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los términos siguientes:

*"La ley procurará que los partidos políticos apliquen de manera equitativa los recursos con que lleven a cabo sus actividades. En tales términos, tendrán derecho al uso permanente de los espacios y tiempos oficiales en los medios masivos de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma."*

*"La propia ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas y precampañas electorales y establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten. Asimismo, señalará las sanciones que deben imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones."*

**Segundo.-** *Se derogan todas las disposiciones legales que opongan a lo establecido en el presente Decreto.*

#### **Transitorios**

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

Dip. José Rangel Espinoza (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 24 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1829, lunes 29 de agosto de 2005

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 51 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO HELIODORO DÍAZ ESCÁRRAGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 24 DE AGOSTO DE 2005

El suscrito Heliodoro Carlos Díaz Escárrega, 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 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Exposición de Motivos**

En los últimos años, el tema de la reelección inmediata, continua, consecutiva o sucesiva de los legisladores ha estado presente en el debate político nacional.

Por diversas circunstancias, entre las que se encuentra la relativa al riesgo de sentar un mal precedente que en el futuro sirviera para justificar la reelección del presidente de la República, las numerosas iniciativas que sobre el particular se han presentado no han llegado a ser aprobadas.

Los partidarios de la reelección inmediata argumentan que con ella se vería fortalecido el Poder Legislativo; que se lograría la profesionalización parlamentaria en beneficio de la población; que se promovería la responsabilidad de los legisladores, al verse estos forzados a rendir cuentas ante sus electores para lograr su ratificación en nuevas elecciones; que se crearían incentivos para la

toma de acuerdos favorables al país; que se elevaría el espíritu de cuerpo y la tradición parlamentaria; que se mejoraría la continuidad y la eficacia del trabajo legislativo; que se acotaría la influencia cupular y corporativa de los partidos en la postulación de candidatos, etcétera.

Por su parte, los escépticos a la reelección inmediata o quienes son abiertamente opositores a cualquier reforma que la permitiera, señalan que esta limitaría la capacidad de la ciudadanía para ejercer su derecho al voto pasivo, pues se reducirían los espacios de participación de los militantes de los partidos políticos; que la falta de revolvencia en las cámaras les haría perder la frescura que les da la renovación de ideas, ánimos e ímpetus positivos de los que las inyectan los nuevos legisladores; que una prolongada permanencia en el cargo podría crear intereses, hegemonías personales y vínculos perversos entre legisladores y grupos de poder, que resultarían perjudiciales a la nación; que podrían crearse cacicazgos o dictaduras parlamentarias; que se debilitaría el control electoral ejercido por los ciudadanos respecto de sus mandatarios o representantes; entre otros argumentos.

Las razones en pro y en contra de la reelección inmediata de legisladores federales, es necesario admitir, son igualmente válidas. Ambas, tienen un peso específico sustentado en la lógica, en nuestra historia y en el sentido común. A esto obedece que en la última votación al respecto, en el Senado, se haya presentado un empate entre quienes aprobaron o rechazaron el dictamen que la permitía (51 votos a favor y 51 votos en contra).

Por ello resulta difícil descalificar las razones en uno u otro sentido, e incluso - como la experiencia ha demostrado, al no prosperar ninguna de las propuestas para reformar el artículo 59 constitucional- evitar especulaciones sobre los aspectos negativos de un eventual cambio en el Poder Legislativo, basado en la reelección inmediata.

El temor a lo desconocido o a incurrir en el error de repetir experiencias que en el pasado han resultado desafortunadas, ha prevalecido hasta ahora en la decisión de los integrantes del Congreso de la Unión, o en la opinión de muchos académicos connotados, de partidos políticos y de buena parte de la población politizada del país.

A ello obedece la ausencia de acuerdos para impulsar una reforma que autorice la reelección continua. A ello se debe el statu quo en que se mantiene el tema.

No obstante, es innegable que existen factores reales que aconsejan una salida al asunto en comento, circunstancias que recomiendan una evolución en los actuales patrones constitucionales relativos a la duración del ejercicio de los legisladores, principalmente del de los diputados. La falta de productividad del Congreso General en asuntos de fondo, estructurales o de alto impacto social; el grave rezago en la dictaminación de minutas, iniciativas y proposiciones con punto de acuerdo; así como la distorsión de la imagen pública del Poder Legislativo federal y su falta de credibilidad ciudadana, reflejada en múltiples encuestas de opinión; requiere ser analizada y atendida, mediante avances en la normatividad que regula sus funciones.

Es claro que en este momento no lograríamos ponernos de acuerdo en un tema como el de la reelección inmediata. Este fue discutido en este año, sin logro de consensos y su solución está postergada. Sin embargo, no por eso deberíamos abandonar la exploración de ideas que conduzcan a la profesionalización del trabajo parlamentario y a la mejora o desarrollo de la función legislativa.

Diversas iniciativas presentadas durante esta legislatura intentan contribuir a la modernización del Poder Legislativo. En lo personal, he presentado dos, a las que por razones que ignoro no ha recaído dictamen favorable o negativo, una que propone la supresión de la suplencia y otra que pretende equilibrar el protagonismo de las Cámaras en la Comisión Permanente.



Ahora, como ha ocurrido, por ejemplo, en el caso del voto de los mexicanos en el extranjero, bajo criterios de gradualidad normativa y con la intención de dar un primer paso que más adelante pudiera dar pie o sustento probado a la reelección inmediata, mediante la evaluación de resultados previos y la confirmación de las ventajas que puede suponer un lapso mayor en el ejercicio de los diputados federales, estoy proponiendo la ampliación del periodo que para estos establece el artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de tres a seis años.

El texto vigente del artículo 51 constitucional fue redactado el 29 de abril de 1933, hace más 72 años, bajo la consideración de que el periodo de dos años de ejercicio que antes se establecía no permitía que los diputados lograran trabajar seriamente en la consecución de metas de largo plazo ni a comprometerse en sus tareas, y a que, por otra parte, la celebración de elecciones cada dos años implicaba una efervescencia cívica, cuya frecuencia podía exacerbar el activismo político y distraer a la ciudadanía (Derechos del pueblo mexicano, México a través de sus constituciones, tomo VI).

Las mismas razones, sumadas a las de los partidarios de la reelección, que antes se describieron, son válidas hoy para proponer un nuevo incremento al periodo.

En muchos otros países, el periodo de ejercicio de los diputados es mayor que el del nuestro. Así es en Bolivia, Costa Rica, Cuba, Chile, República Dominicana, Ecuador, Honduras, Panamá, Paraguay, Perú, Venezuela, Alemania, España, Italia, entre otros.

Felipe Tena Ramírez (Derecho Constitucional Mexicano, editorial Porrúa, pág. 278) al referirse a la reforma de 1933, dice: "es plausible el aumento de la duración de los periodos, pues la frecuente agitación electoral perjudica las actividades normales de la población".

De durar los diputados seis años en ejercicio, empatarían, sin necesidad de reelección inmediata, su desempeño con los senadores, con quienes conformarían una misma legislatura, y con el titular del Ejecutivo Federal, a quien equilibran y controlan.

Con el arrastre o impulso del candidato presidencial, la elección de los diputados, en una misma y única fecha, haría más factible la conformación de una mayoría parlamentaria en la Cámara de Diputados que facilitaría la aprobación de las reformas legales necesarias para el cumplimiento de la plataforma electoral, el programa de gobierno y el plan de desarrollo propuestos por el partido triunfante en los comicios, pues la Cámara acompañaría durante todo el sexenio al ejecutivo; el costo de precampañas y campañas políticas, de organización de elecciones a cargo del Instituto Federal Electoral y de administración de justicia electoral se reducirían significativamente, al suprimirse las elecciones intermedias (el presupuesto del Instituto Federal Electoral en 2003 fue de 11 mil 816 millones 458 mil pesos de los cuales 6 mil 165 millones 841 mil pesos, que representaron el 52.2 por ciento del total del presupuesto, correspondieron a gastos de operación, y 5 mil 650 millones 617 mil pesos, que representaron el 47.8 por ciento, correspondieron al financiamiento público de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales); además, se propiciaría una mayor estabilidad política en el país, que tendría una tregua de tres años en los sobresaltos y turbulencias políticas concomitantes a los procesos electorales.

Por otra parte, no hay razón técnico-jurídica que justifique la disparidad entre el periodo de ejercicio de senadores y diputados, ni razón histórica que la explique.

Ambas Cámaras tienen una misma jerarquía constitucional y una misma función, legislar, aunque las distinguen sus motivos de origen y sus facultades exclusivas.

¿Cuál es, entonces, la base jurídica, política o social que justifique que el ejercicio de los senadores sea de seis años y el de diputados de tres? ¿existe una razón real que acredite la inoportunidad o inviabilidad de que diputados y senadores

tengan un periodo igual de ejercicio y que durante el actúen simultanea y paralelamente?

No las hay. La diferencia radica solo en una costumbre. En una antigua práctica, hoy superada por los nuevos tiempos de la nación mexicana.

Por ello, nuestra doctrina constitucional ha tenido que buscar en el extranjero, concretamente en Estados Unidos, una única justificación para contradecir la ampliación del periodo de ejercicio de los diputados: "así como es esencial a la libertad que el gobierno en general tenga intereses comunes con el pueblo, es particularmente esencial que el sector que ahora estudiamos (el de la Cámara de Representantes), dependa inmediatamente del pueblo y simpatice estrechamente con él. Las elecciones frecuentes son, sin duda, la única política que permite lograr eficazmente esta dependencia y esta simpatía" (atribuido a Hamilton o a Madison. El Federalista, núm. LII).

Opinión que además de obsoleta y opuesta al derecho comparado, no podría aplicarse lisa y llanamente al caso de México, pues acá no existe la reelección, en tanto que allá, en los Estados Unidos de América, esta es práctica normal y frecuente.

Finalmente, reconociendo que la amplitud de los tiempos para concretar una reforma constitucional, como la propuesta, aparentes restricciones de este mismo orden, y la necesidad de adecuar la legislación secundaria, son circunstancias que podrían impedir concretar la ampliación del plazo de ejercicio de los diputados antes de las elecciones del 2006, propongo, a su vez, una *vacatio legis* de algunos años, entre la publicación del decreto relativo y su vigencia, de tal forma que la ampliación referida opere a partir de la LXII Legislatura, que iniciaría sus funciones en septiembre de 2012.

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 artículo 51 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 51.-** La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la nación, electos en su totalidad cada seis años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente.

#### **Transitorios**

**Artículo Primero.-** El presente decreto entrará en vigor el uno de enero de 2011, previa su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo Segundo.-** El Congreso de la Unión contará con el periodo comprendido entre la publicación del presente decreto y su entrada en vigor, para realizar las modificaciones necesarias a las disposiciones jurídicas secundarias en el ámbito federal, a fin de proveer el debido cumplimiento del mismo.

**Palacio Legislativo, a 24 de agosto de 2005.**

Dip. Heliodoro Carlos Díaz Escárraga (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 24 de 2005.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1839-I, lunes  
12 de septiembre de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA  
LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y DE LA LEY  
ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DE LA  
DIPUTADA ELIANA GARCÍA LAGUNA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL  
PRD

La que suscribe, diputada del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los párrafos séptimo y octavo del artículo 99, reforma los párrafos segundo, quinto, octavo, noveno y décimo y adiciona un párrafo décimo primero Al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y reforma la fracción VII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la administración pública federal al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Consejo de la Judicatura es un órgano de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial que fue creado en 1994 a raíz de una serie de reformas constitucionales relativas al poder judicial.

Las funciones del Consejo de la Judicatura se encuentran establecidas en el segundo párrafo del artículo 94 de la Constitución Política:

...

*La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del consejo de la judicatura federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta constitución, establezcan las leyes.*

Por su parte el artículo 100 párrafo segundo de la Constitución establece la forma en la que el mismo debe de ser integrado:

*Artículo 100.- El Consejo de la Judicatura Federal será un órgano del Poder Judicial de la Federación con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.*

*El consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del consejo; tres consejeros designados por el pleno de la Corte, por mayoría de cuando menos ocho votos, de entre los magistrados de circuito y jueces de distrito; dos consejeros designados por el senado, y uno por el presidente de la República.*

La idea de crear un Consejo de la Judicatura obedeció a la necesidad de separar, al interior del poder judicial, las actividades administrativas de aquellas de carácter jurisdiccional. Es decir que se deja en este órgano de autogobierno la facultad de realizar todas aquellas acciones de administración, supervisión y sanción de los jueces y magistrados que integran el poder judicial para que éstos se puedan dedicar de manera exclusiva a la labor de juzgar.

Así, estudiosos del derecho constitucional como el Dr. Jorge Carpizo McGregor señalan que algunas de las razones por las que se hace necesaria la existencia de un Consejo de la Judicatura son:

- a) Un tribunal constitucional debe dedicarse completamente a las funciones que le son propias, las jurisdiccionales, y no empelar su tiempo en otras.

- b) Al existir un órgano especializado para los asuntos concernientes al gobierno y la administración, se supone que realizarán sus funciones con mayor cuidado y podrán con independencia y objetividad tomar decisiones muy importantes.
- c) Al mismo tiempo que se garantiza la independencia del Poder judicial no se cae en los defectos del "corporativismo judicial" o el "clientelismo".
- d) Se impulsa la verdadera carrera judicial con nombramientos, promociones y adscripciones basados en reglas generales que posibilitan la toma objetiva y serena de las decisiones;
- e) En un sistema democrático no debe existir ningún órgano ni persona irresponsable y generalmente los tribunales superiores son renuentes a exigir responsabilidades de su propios jueces;
- f) Esta clase de decisiones se vuelven menos verticales cuando están en manos secretarías de justicia o de tribunales supremos;
- g) La experiencia en múltiples países avala este sistema de administración de los tribunales, y

Porque el sistema que teníamos no funcionó bien y creó graves problemas que era urgente superar, entre ellos -sin que se pueda garantizar- se encontraban casos de corrupción, clientelismo e impunidad.<sup>1</sup>

De igual manera estos consejos hacen a un lado el aparato burocrático del Estado para transformarlo en un orden autónomo e independiente de cualquier otro poder. Es un régimen de autogobierno. Lo que se persigue con su creación es garantizar que la carrera judicial sea una realidad y que la designación, promoción, adscripción y responsabilidad de los jueces responda a un sistema objetivo de méritos que fortalezca su independencia.<sup>2</sup>

No obstante, desde el momento de su creación hubieron algunas críticas hacia la forma en cómo el Consejo estaba conformado (cuatro de sus miembros, incluyendo el Presidente de la Suprema Corte que es a su vez presidente del Consejo provienen del poder judicial) en virtud de que además de ser un órgano cuyo objetivo era separar actividades administrativas de jurisdiccionales, también el Consejo debía tener como finalidad hacer efectiva la participación ciudadana en la administración y vigilancia del poder judicial, hecho que se debilitaba al establecer una mayoría de miembros provenientes del poder judicial, incluyendo a su presidente que, como ya se dijo, lo es tanto del Consejo como de la Corte. Así lo señala un ex Consejero de la Judicatura del Distrito Federal al señalar que:

*Y en el caso del Consejo de la Judicatura, su composición tendría que establecerse de manera diferente a la actual, para que sus facultades de administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial, entre las que destacan el nombramiento de jueces y magistrados puedan efectuarse también con plena autonomía. En este sentido, si bien una parte de sus miembros debería seguir proviniendo del propio Poder Judicial para que se garantice la presencia y participación de éste en el Consejo, los otros miembros tendrían que ser designados exclusivamente por el Legislativo para que se asegure una situación balanceada entre quienes están ubicados en la perspectiva de los funcionarios judiciales y quienes tengan un punto de vista de la ciudadanía sin posibilidades del Poder Ejecutivo. Asimismo, debe descartarse el inconveniente de que el presidente de la Suprema Corte de Justicia lo sea también del Consejo de la Judicatura, condición que actualmente permite, como ya se apuntó, que se reúnan en una misma persona capacidades de gran influencia en ambos órganos. En esta perspectiva, el Presidente del Consejo de la Judicatura debería ser nombrado por y de entre los miembros que lo integran.<sup>3</sup> (Subrayado nuestro).*

Con las reformas constitucionales de 1999 la designación de tres de los cuatro miembros del poder judicial que integran el consejo dejó de ser por insaculación facultándose directamente a la Corte para elegirlos. Lo anterior implica que el



control de la Corte sobre el consejo lejos de diluirse como sería lo deseado, se ha acrecentado.

Es por ello que la iniciativa que se plantea tiene como objetivo delimitar la participación de la Suprema Corte en el ámbito de competencias del Consejo de la Judicatura, excluyendo al presidente de la Suprema Corte de la presidencia del Consejo y garantizando a su vez que quienes conforman este órgano sean en su mayoría miembros de la ciudadanía pero nombrados por el poder que representa la voluntad popular, es decir por el legislativo. Para lo anterior y para evitar que el Ejecutivo tenga injerencia en la labor del Consejo, también se excluye la posibilidad de que el Ejecutivo pueda nombrar un Consejero.

En otro sentido, es preciso recalcar que una de las mayores críticas que han existido a raíz de la conformación del Consejo ha sido la posibilidad de que las decisiones del Consejo de la Judicatura puedan ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Desde el inicio el artículo 100 establecía esta posibilidad. No obstante con la reforma de 1999 las facultades de revisión de la Suprema Corte sobre los actos del Consejo se extendieron hasta la posibilidad de revisar y revocar los acuerdos que éste pudiera emitir con lo que la subordinación del órgano a la Corte es, ahora, total.

Las reformas publicadas en junio de 1999 tuvieron las siguientes finalidades:

- a) Ratificar la existencia del recurso ante el pleno de las resoluciones del Consejo en lo relativo a designación, adscripción, ratificación y disciplina de magistrados y jueces,
- b) Los acuerdos generales del Consejo podrán ser revisados y revocados por el pleno del Suprema Corte, con una mayoría no menos de ocho votos,
- c) El pleno le solicitará al Consejo, y éste no podrá negarse, la expedición de acuerdos generales, los cuales posteriormente podrá modificar, con la mayoría arriba mencionada.

Ya desde la primera reforma de 1994 se esbozaban críticas hacia la posibilidad de que la Suprema Corte de justicia de la Nación revisara las actuaciones del Consejo de la Judicatura. El ex consejero de la judicatura del Distrito Federal antes citado señala que:

*Cabe señalar que, como lo indica el artículo 100 de la Constitución, las decisiones del Consejo de la Judicatura sobre designación, adscripción y remoción de magistrados y de jueces pueden ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia. Esta posibilidad, que tendría la virtud de que una resolución equivocada del Consejo pudiera ser revocada, revela, sin embargo, una limitación del propio Consejo frente a la Corte, además de que le permite al presidente de ambas instancias tener capacidad de influir en las decisiones de una y la otra.*

*El riesgo del reforzamiento del presidencialismo (Del Ejecutivo hacia el Judicial y al interior de este último poder) no deja, así, de estar presente.<sup>4</sup>*

Por su parte, el Dr. Jorge Carpizo establece que:

*En 1995 otorgué seis razones para estar en contra de este recurso. En síntesis, porque se lesiona la independencia del Consejo y sin independencia plena no puede funcionar bien.<sup>5</sup>*

...

Y sobre las reformas de 1999 que acrecentaron las facultades de revisión de la Suprema Corte sobre el Consejo de la Judicatura el prestigiado constitucionalista señaló que:

*... discrepancias de criterio entre esos dos órganos (Consejo y Corte) llevó a los ministros de la Corte a presentar al presidente de la República un proyecto de reformas constitucionales, las de junio de 1999, que puede tener algún aspecto positivo pero que en el fondo persigue -y así será-subordinar el Consejo de la Judicatura Federal al pleno de la Suprema Corte.*

*Consejo subordinado o con independencia acotada no funciona bien y no funcionará bien.*

En razón de lo anterior, es evidente que la facultad de la Suprema Corte y en su caso de los Tribunales superiores de justicia de los estados de revisar prácticamente cualquier acto del Consejo de la Judicatura (federal o local) no sólo mina la autonomía e independencia que dicho órgano debiera tener para realizar su labor de manera eficiente y sin intervención de la Suprema Corte, sino que además distorsiona la esencia misma que motivó la creación del Consejo de la

Judicatura puesto que al revisar las acciones de éste órgano, la Suprema Corte y los Tribunales de Justicia en realidad lo que están haciendo es involucrarse nuevamente en una labor administrativa que fue lo que justamente se pretendió evitar al crearse el Consejo de la Judicatura.

Es decir, la división que debe existir entre la función de juzgar y la de administrar, objeto y fin de la creación del Consejo de la Judicatura, se ha visto rota al otorgar facultades de revisión de actos administrativos a la Suprema Corte y los tribunales superiores de justicia; luego entonces la impartición de justicia no puede ser eficaz si el órgano que administra y vigila se encuentra subordinado al órgano que preside a quienes deben de ser vigilados.

En virtud de lo anterior es que se sugiere que, para evitar que el Consejo de la Judicatura realice su trabajo bajo la subordinación de la Suprema Corte que sea el Senado, a través de su Comisión jurisdiccional quien revise las decisiones del Consejo de la Judicatura únicamente por lo que respecta a la remoción de jueces y magistrados, con lo que se garantizaría que el Consejo no actúe subordinado a la Corte.

Cabe resaltar que las deficiencias que imperan en la conformación del Consejo de la Judicatura no han pasado desapercibidas para los organismos internacionales que en materia de derechos humanos han emitido recomendaciones al Estado mexicano sobre la necesidad de realizar reformas que doten de mayor autonomía al Consejo de la Judicatura.

Así, el reciente Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos en México realizado por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México en su apartado 2.1.1.8 relativo a la *Autonomía del Consejo de la Judicatura*, establece que:

*En su origen, el Consejo de la Judicatura fue ideado esencialmente como un órgano de autogobierno que tendría el objetivo tanto de atraer las funciones de administración de los tribunales, como de controlar las importantes exigencias de la carrera judicial. Dicho órgano surgió de la reforma al artículo 94 de la*

*Constitución Política, en el cual se dispone expresamente que la función del Consejo es encargarse de la "administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación."*

*A decir de algunos estudiosos como Carlos Ríos, "el Consejo de la Judicatura Federal es parte integrante del Poder Judicial Federal, por el cual ninguna interpretación [.....] puede ubicarlo como un órgano desconcentrado del poder judicial. No obstante, la nueva redacción del artículo 94 constitucional (con la reforma de 1999) "ya no considera al Consejo de la Judicatura Federal como uno de los órganos depositarios del Poder Judicial, con lo cual se minimiza su relevancia [.....]"*

*Lo anterior, aunado a las facultades que en la reforma de 1999 se le confirieron al Pleno de la Corte para revocar, con una mayoría calificada de sus miembros, los acuerdos emitidos por el Consejo, **a la forma en que está integrado éste** (tres de sus miembros y su presidente provienen del judicial), **y a la ausencia de consejeros provenientes de sectores no públicos como la academia, elimina la autonomía del Consejo y lo convierte en un órgano subordinado que debilita su función de control.** (Los subrayados son nuestros).*

En ese mismo apartado, la Oficina del Alto Comisionado realizó la siguiente recomendación:

***Fortalecer la independencia y autonomía de los Consejos de la Judicatura, responsables de la supervisión y disciplina de los jueces, mediante reformas en su integración y en su ámbito de competencia. (Resaltado nuestro)***

La anterior reflexión y recomendación tiene su antecedente inmediato en lo establecido por el Relator Especial para la Independencia de Jueces y Abogados de la ONU, quien al emitir su informe el 24 de enero de 2002 con motivo de la visita efectuada a nuestro país en mayo de 2001, consideró que:

...

*c) El Consejo Judicial debe desarrollar sus actividades con independencia de la Suprema Corte y de otras instancias del Gobierno. Los procedimientos disciplinarios han de ser transparentes y ajustarse a los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.*

*46... Se ha criticado la composición del Consejo de la Judicatura reprochándole, por un lado, estar sometida a la influencia de los poderes ejecutivo y legislativo, y por otro, su parcialidad, porque la mayoría de sus miembros lo son también del poder judicial. Se ha puesto en tela de juicio asimismo, su independencia y credibilidad y se ha dado a entender que los representantes de órganos judiciales que forman parte del Consejo de la Judicatura dependen demasiado del Presidente de la Suprema Corte, sobre todo desde que se llevó a cabo la reforma parcial en 1999, pues a partir de entonces, los miembros del Consejo de la Judicatura son elegidos por el pleno de la Suprema Corte de Justicia (mientras que antes se elegían al azar). El Relator Especial también fue informado de que el Presidente de la Suprema Corte asiste a las reuniones del Consejo de la Judicatura como Presidente de la Suprema Corte y no a título personal. Por esta razón, muchas cuestiones se debaten en primer lugar en la Suprema Corte antes de resolverse en el Consejo de la Judicatura, lo que confirma que la impresión de que el Consejo de la Judicatura está bajo el control de la Suprema Corte.*

Posteriormente, en ese mismo informe, el Relator Especial emitió la siguiente recomendación:

*c) En lo que respecta al Consejo de la Judicatura:*

*i) Desarrollar su trabajo en forma independiente de los otros poderes del Estado, incluso de la Suprema Corte, y disipar toda sospecha de parcialidad que pudiera reinar entre el público; con tal fin, la transparencia y la educación de la población en lo tocante a sus funciones serían de gran utilidad.*

Es por lo anteriormente expuesto que con el objetivo de dotar de autonomía al Consejo de la Judicatura y hacer efectivo su trabajo de administración, vigilancia y disciplina del poder judicial, se propone la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los párrafos séptimo y octavo del artículo 99, reforma los párrafos segundo, quinto, octavo, noveno y décimo y adiciona un párrafo décimo primero al artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reforma diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y reforma la fracción VII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**

**Artículo Primero:** Se reforman los párrafos séptimo y octavo del artículo 99 y se reforman los párrafos segundo, quinto, octavo, noveno y décimo y se adiciona un párrafo undécimo al artículo 100, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 99. ....**

...

La administración, vigilancia y disciplina en el Tribunal Electoral corresponderán, en los términos que señale la ley, a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará por **dos** magistrados electorales de la sala superior designados por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal **de los cuales se elegirá al Presidente de la Comisión**. El tribunal propondrá su presupuesto al **Consejo de la Judicatura Federal** para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Asimismo, el tribunal expedirá su reglamento interno y los acuerdos generales para su adecuado funcionamiento.

Los magistrados electorales que integren la sala superior y las regionales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de senadores, o en sus recesos por la comisión permanente, a propuesta

del **Consejo de la Judicatura Federal**. La ley señalara las reglas y el procedimiento correspondientes.

**Artículo 100. ...**

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

...

.....

**Los Consejeros** durarán cinco años en su encargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período.

...

...

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

Las decisiones del consejo serán definitivas e inatacables y, por lo tanto, no procede juicio ni recurso alguno, en contra de las mismas, salvo las que se refieran a la **(se suprime designación, adscripción y ratificación)** remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la **Cámara de Senadores**, con base en el dictamen que emita su comisión jurisdiccional y

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

La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del poder judicial de la federación, sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 99 de esta constitución. Los presupuestos así elaborados serán remitidos por el Presidente del **Consejo de la Judicatura** para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la federación. La administración de la suprema corte de justicia corresponderá a su presidente **quien se auxiliará para tal efecto del Consejo de la Judicatura Federal.**

**Las entidades federativas y el Distrito Federal establecerán sus respectivos Consejos de la Judicatura con base en los lineamientos señalados en esta Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos.**

**Artículo Segundo:** Se reforman la fracción VIII del artículo 11, la fracción XVI del artículo 14, el primer párrafo del artículo 68, el artículo 71, el segundo párrafo del artículo 76, las fracciones III y XIII del artículo 81, se adiciona una fracción XI al artículo 85, se reforma el párrafo cuarto del artículo 115, los párrafos primero y segundo del artículo 122, se derogan las fracciones I y III del artículo 123, se reforma el artículo 124, se deroga el artículo 125, se reforman los párrafos primero y segundo de la artículo 127, el primer párrafo del artículo 128, el artículo 140, el artículo 150, las fracciones II y IX del artículo 191, los incisos A), B) y E) del artículo 198, el párrafo segundo del artículo 205, las fracciones IX y XXIV del artículo 209, el artículo 222 y los apartados A y B del artículo 227, todos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 11. ...**

...

**VIII. Se deroga.**



**Artículo 14. ...**

...

XVI. Remitir oportunamente al **Consejo de la Judicatura Federal** el proyecto de presupuestos de egresos de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**, a fin de que se proceda en términos del último párrafo del artículo 100 de la constitución política de los estados unidos mexicanos, así como administrar, **con auxilio del Consejo de la Judicatura**, el presupuesto de la Suprema Corte de Justicia;

**Artículo 68.** La administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del poder judicial de la federación, con excepción de la suprema corte de justicia (**se suprime y el tribunal electoral**), estarán a cargo del consejo de la judicatura federal, en los términos que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta ley.

...

**Artículo 71.** El Consejo de la Judicatura Federal estará presidido por el Presidente que para tal efecto designe el Pleno del mismo de conformidad con el párrafo segundo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 76. ...**

El pleno del Consejo de la Judicatura Federal calificará los impedimentos de sus miembros que hubieran sido planteados en asuntos de su competencia, y si el impedido fuera el Presidente, será substituido por el **Consejero de la Judicatura** más antiguo en el orden de su designación.

...

**Artículo 81. ...**

I. ...

II. ...

III. Fijar las bases, convocar y realizar el procedimiento de insaculación para cubrir las respectivas vacantes al Consejo de la Judicatura Federal, entre aquellos **(se suprime Jueces de Distrito)** magistrados de circuito que hubieren sido ratificados en términos del artículo 97 constitucional, y no hubieren sido sancionados por falta grave con motivo de una queja administrativa. En la licencia que se otorgue a los **(se suprime jueces de distrito)** magistrados de circuito insaculados, deberá garantizarse el cargo y adscripción que vinieren desempeñando;

IV a XII. ...

XIII. Aprobar el proyecto del presupuesto anual de egresos del poder judicial de la federación, **el cual junto con el que le sea remitido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia** elaborado para esta última, se envíe al titular del poder ejecutivo;

...

**Artículo 85. ...**

I a X.

XI. Remitir oportunamente al Presidente de la República los proyectos de presupuestos de egresos del poder judicial de la federación, a fin de que se proceda en términos del último párrafo del artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 115. ...**

...

Antes de designar a la persona que deba ocupar el cargo, **el Consejo de la Judicatura Federal pondrá a la vista la relación de las personas que se encuentren en aptitud de ocupar la vacante.**

**Artículo 122.** Las decisiones dictadas por el Consejo de la Judicatura Federal serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la **(se suprime nombramiento, adscripción, cambios de adscripción y)** remoción de magistrados de circuito y jueces de distrito, las cuales podrán impugnarse ante la Cámara de Senadores mediante el recurso de revisión administrativa.

El recurso de revisión administrativa tendrá como único objeto que la **Cámara de Senadores, con base en el dictamen que emita su comisión jurisdiccional determine si el Consejo de la Judicatura Federal (se suprime nombró, adscribió, readscribió o)** removió a un magistrado de circuito o juez de distrito, con estricto apego a los requisitos formales previstos en esta ley, o en los reglamentos interiores y acuerdos generales expedidos por el propio consejo de la judicatura federal.

**Artículo 123.** El recurso de revisión administrativa podrá interponerse:

I. **Se deroga**

II. Tratándose de las resoluciones de remoción, por el juez o magistrado afectado por la misma, y

III. **Se deroga**

**Artículo 124.** El recurso de revisión administrativa deberá presentarse por escrito ante el presidente del consejo de la judicatura federal, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la fecha en que hubiere surtido sus efectos la notificación de la resolución que haya de combatirse. El escrito de revisión y el informe correspondiente será turnado, dentro de los cinco días hábiles siguientes, a la **Cámara de Senadores (se suprime según el turno que corresponda)**. El informe mencionado deberá ir acompañado de todos aquellos elementos probatorios que permitan la resolución del asunto y será rendido por uno de los consejeros que hubiere votado a favor de la decisión, quien representara al consejo de la judicatura federal durante el procedimiento.

**Artículo 125. Se deroga**

**Artículo 127.** En caso de que el recurso de revisión administrativa se presente en contra de resoluciones de remoción, **la Cámara de Senadores, a través de su Comisión Jurisdiccional** podrá ordenar la apertura de un término probatorio hasta por el término de diez días. En este caso, únicamente serán admisibles las pruebas documental y testimonial.

Cuando alguna de las partes ofrezcan una prueba documental que no obre en su poder, solicitará a la **Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Senadores** que requiera a la autoridad que cuente con ella a fin de que la proporcione a la brevedad posible.

**Artículo 128.** Las resoluciones de la **Comisión Jurisdiccional de la Cámara de Senadores aprobadas por el pleno** que declaren fundado el recurso de revisión administrativa planteado, se limitaran a declarar la nulidad del acto impugnado para el efecto de que el consejo de la judicatura federal dicte una nueva resolución en un plazo no mayor a treinta días naturales.

**Artículo 140.** Las resoluciones por las que el pleno del Consejo de la Judicatura Federal imponga sanciones administrativas consistentes en la destitución del cargo de magistrados de circuito y juez de distrito, podrán ser impugnadas por el servidor público **ante la Cámara de Senadores mediante el recurso de revisión administrativa, de conformidad con lo establecido en los artículos 127 y 128 de esta ley.**

**Artículo 150.** Los miembros del Consejo de la Judicatura Federal que fueren designados por la Cámara de Senadores (**se suprime o por el Presidente de la República**), otorgarán ante ellos la protesta constitucional, y los consejeros (**se suprime representantes de los jueces**) magistrados la harán ante el Presidente del Consejo de la Judicatura Federal.

**Artículo 191.-** El presidente del tribunal electoral tendrá las atribuciones siguientes:

..

II.- Presidir la sala superior y **formar parte** de la comisión de administración;

III a VIII. ..

IX.- Someter a la consideración de la Comisión de Administración el anteproyecto de presupuesto del tribunal electoral, a efecto de que, una vez aprobado por ella, lo proponga **al Pleno del Consejo de la Judicatura Federal** para su inclusión en el proyecto de presupuesto del poder judicial de la federación;

**Artículo 198.-** Las ausencias definitivas de los magistrados electorales del tribunal electoral del poder judicial de la federación, serán cubiertas de conformidad con las reglas y procedimiento siguientes:

A) El pleno **del Consejo de la Judicatura Federal** aprobará por mayoría simple de los presentes en sesión privada, las propuestas que en terna propondrá a la cámara de senadores o, en su caso, a la comisión permanente;

B) El presidente **del Consejo de la Judicatura Federal** hará llegar a la cámara de senadores o, en su caso, a la comisión permanente del congreso de la unión, las propuestas de ese cuerpo colegiado, en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las salas superior y regionales del tribunal;

..

E) Si ninguno de los candidatos de la terna obtuviera la mayoría calificada, se notificará **al Consejo de la Judicatura** para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviarse dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta.

**Artículo 205. ..**

La comisión de administración del tribunal electoral se integrará por el presidente de dicho tribunal, **(se suprime quien la presidirá)**, un magistrado electoral de la sala superior designado por insaculación, así como tres miembros del consejo de la judicatura federal **de los cuales se elegirá al presidente de la Comisión**. Los comisionados serán: el magistrado de circuito de mayor antigüedad como tal y **dos consejeros designados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión** con mayor antigüedad en el consejo. La comisión tendrá carácter permanente y sesionará en las oficinas que a tal efecto se destinen en la sede del tribunal electoral.

**Artículo 209.-** La comisión de administración tendrá las atribuciones siguientes:

I a VIII. ..

IX.- Destituir o suspender a los magistrados de las salas regionales, cuando incurran en faltas o conductas graves que lo ameriten y comunicarlo de inmediato **al Consejo de la Judicatura Federal** para los efectos conducentes. En estos casos, el magistrado destituido o suspendido podrá apelar la decisión ante la **Suprema Corte de Justicia de la Nación**;

X a XXIII. ..

XXIV.- Aportar al presidente del tribunal electoral todos los elementos necesarios para elaborar el anteproyecto de presupuesto anual de egresos del tribunal electoral a efecto de que, una vez aprobado por la comisión, sea propuesto al presidente **del Consejo de la Judicatura Federal** a fin de que se incluya en el del poder judicial de la federación, para su envío al titular del poder ejecutivo;

**Artículo 222.-** Los magistrados electorales y los servidores de la sala superior, así como los coordinadores y demás servidores directamente adscritos a la presidencia del tribunal, en los términos de la legislación aplicable, cumplirán sus obligaciones respecto a la declaración de su situación patrimonial ante el **Consejo de la Judicatura Federal**. **(se suprime Todos los demás que estén obligados, lo harán ante el consejo de la judicatura federal)**

## Artículo 227. ...

A) Las renunciaciones solamente procederán por causas graves y serán comunicadas por la sala superior **al Consejo de la Judicatura Federal**, para que esta las someta a la aprobación de la Cámara de senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión;

B) Las ausencias temporales que excedan de un mes serán cubiertas por un magistrado electoral con el carácter de interino sólo durante el lapso de las mismas; para tal efecto, la sala superior lo hará del conocimiento **del Consejo de la Judicatura Federal** a fin de que se haga la elección respectiva, de conformidad con lo previsto por el artículo 198 de esta ley;

..

**Artículo Tercero.** Se reforma la fracción VII del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar en los siguientes términos:

## Artículo 27. ...

I a VI. ...

VII Tramitar lo relativo al ejercicio de las facultades que otorgan al Ejecutivo Federal los artículos 96 y 98 de la Constitución, sobre nombramientos, renunciaciones y licencias de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## 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 12 días del mes de septiembre de dos mil cinco.

## Notas:

1 Carpizo McGregor, Jorge. Otra reforma constitucional: la subordinación del Consejo de la Judicatura Federal. En cuestiones constitucionales. Revista mexicana de derecho constitucional.

2 Op. Cit.

3 Fernández Souza, Jorge. El Poder Judicial en la Reforma del Estado. En Revista del Senado de la República 4 Julio-septiembre de 1996. Pág. 138-139.

4 Op Cit.

5 Carpizo McGregor, Jorge.

Dip. Eliana García Laguna (rúbrica)



Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1839-I, lunes 12 de septiembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ MARIO WONG PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

José Mario Wong Pérez, en mi carácter de diputado 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 carácter de Decreto, a efecto de adicionar el Artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incorporar el concepto de la obligatoriedad del trabajo penitenciario, como base para la readaptación social en los centros que administre la Federación. Lo anterior, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Las crisis recurrentes de tipo económico por las que atraviesa nuestro país, en conjunción con la falta de empleo y oportunidades de desarrollo en todos los niveles de la sociedad son, en parte, causas por las que se ha incrementado de manera más que proporcional y a últimas fechas, el índice delictivo nacional, y es motivo de alarma que una de las formas como en el país se combate la delincuencia, sea por medio de la construcción de nuevos centros de reclusión, con el descuido inminente de las actividades y tareas que pudieran realizarse por medio de programas de prevención del delito.

Por otro lado, y en virtud de la situación mundial en donde la globalización es la principal característica de fines del siglo pasado y principios de este nuevo milenio, no hay empleo suficiente, las cárceles están saturadas y las autoridades de todos

los órdenes de gobierno enfrentan un serio problema debido a la escasez de recursos para seguir construyendo y manteniendo estas infraestructuras penitenciarias.

Para coadyuvar con la manutención de los reos del fuero federal, el gobierno establece una especie de "cuota" que se denomina "socorro de ley", y que en muchos de los casos representa menos de la mitad de un salario mínimo diario por reo.

Estas son sólo unas pocas de las múltiples razones para rediseñar y retomar enfoques que se adecuen a la realidad nacional, con medidas de cooperación y colaboración y medidas de preliberación, libertad anticipada, así como un eficaz sistema de readaptación social, a partir de la obligatoriedad del establecimiento del trabajo penitenciario y se pueda hablar de una auténtica reincorporación social de los excarcelados a la sociedad, con un oficio a desarrollar en su nueva vida productiva.

Esta concepción parte de las premisas de que **la readaptación social debe darse por medio del trabajo y la capacitación para el mismo**; en la necesidad de crear fuentes alternas de empleo que tanto demanda la sociedad; en el mejor aprovechamiento de los recursos existentes y a un esquema de colaboración interinstitucional para combatir frontalmente a la delincuencia y lograr la plena reincorporación de estos individuos a la sociedad como personas productivas con bajos niveles de reincidencia.

El hacer el trabajo penitenciario obligatorio, y con acciones tendientes a beneficiar a la población de escasos recursos a obtener satisfactores, se sustenta a su vez en una premisa que debemos desarrollar, hasta lograr los objetivos de una nueva política penitenciaria que aquí se sustenta: ***"el interno debe producir al menos lo que consume"***.

Partiendo de este corolario, se hace necesaria la instalación de proyectos productivos al interior de cada centro de reclusión, con una auténtica vocación social, productiva y de reinserción social con seguimiento permanente a los excarcelados.

Un primer esquema de Ceresos productivos es el que se refiere a la elaboración de ladrillo y block de concreto, el cual pudiera ser vendido a todas aquéllas personas que acrediten ser de escasos recursos, no ser propietarios de bien inmueble alguno catalogado como vivienda, y así, a partir de convenios de coordinación interinstitucional con entidades del sector público para que dediquen terrenos con servicios para que estas familias y bajo el régimen de autoconstrucción, supervisados por prestadores de servicio social de la facultades de ingeniería de nuestras instituciones de educación superior, se dediquen a la construcción de sus viviendas.

Podemos destacar que en este paso del proceso de autoconstrucción, es factible contar con la asesoría de los diversos colegios de profesionistas que tengan que ver con la construcción, ya que en **el artículo 5o de la Constitución Federal se establece la obligatoriedad de estas agrupaciones de prestar un servicio social permanente a la comunidad.**

Estos profesionales de la construcción también pueden darse a la tarea de diseñar, buscar u acopiar un manual de autoconstrucción absolutamente didáctico, es decir, que sea totalmente entendible por personas de escasa cultura y por el más preparado de los ingenieros o profesionales de este ramo productivo.

Esta es sólo una de las múltiples opciones para lograr que el trabajo penitenciario tenga la oportunidad de ser **productivo, remunerado y permanente.**

Aquí cabe hacer un paréntesis para realizar una reflexión en torno al contexto que enfrentan algunos reos, que ante su incapacidad económica, se encuentran prácticamente en una situación de indefensión, pues a pesar de haber

compurgado su pena, no han tenido la capacidad de reparar el daño de manera pecuniaria.

Esta es una auténtica oportunidad de retomar y aplicar a cabalidad la Ley de Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados de aplicación Federal, que en su artículo 10, párrafo III señala:

*"Los reos pagarán su sostenimiento en el reclusorio con cargo a la percepción que en este tengan como resultado del trabajo que desempeñen. Dicho pago se establecerá a base de descuentos correspondientes a una proporción adecuada de la remuneración, proporción que deberá ser uniforme para todos los internos de un mismo establecimiento. El resto del producto del trabajo se distribuirá del modo siguiente:*

*"Treinta por ciento para el pago de la reparación del daño, treinta por ciento para el sostenimiento de los dependientes económicos del reo, treinta por ciento para la constitución del fondo de ahorros de éste, diez por ciento para los gastos menores del reo."*

México daría un paso gigantesco al iniciar en un nuevo milenio, la construcción de un esquema diferente, rompiendo paradigmas, aprovechando la existencia de mano de obra permanente, en primer lugar para reducir los excesivos gastos de manutención de la población penitenciaria; en segundo término, logrando beneficios para los que menos tienen, tratando de reducir las abismales diferencias entre los que no tiene absolutamente nada, y al final del procedimiento, para enseñar un oficio o actividad productiva a los internos para que una vez excarcelados, se dediquen a actividades lícitas.

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 proyecto con el carácter de

## **Decreto**

**Artículo Único.-** Se adiciona el artículo 18 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar redactado de la siguiente manera:

**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.

Los Gobiernos de la Federación y de los estados organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo **penitenciario con carácter de obligatorio**, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

### **Transitorios**

**Artículo Primero.-** Conforme lo dispone el artículo 135 de la Constitución Política Federal, envíese copia de la iniciativa y de los debates del Congreso a las Legislaturas de los Estados o a las Diputaciones Permanentes en su caso, y hágase el cómputo de los votos respectivos y la declaración de haber sido aprobada la reforma a la Constitución.

**Artículo Segundo.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el periódico oficial del estado.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los siete días del mes de septiembre del año dos mil cinco.

Dip. José Mario Wong Pérez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1840-I, martes 13 de septiembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6o. 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 por los artículos 71 fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II, y 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; solicito se turne a las Comisiones de Gobernación y de Puntos Constitucionales, 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 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El objetivo de la presente reforma constitucional es contribuir, dentro del contexto de este proceso de instauración democrática, al fortalecimiento de las Instituciones que garantizan la democratización del régimen político mexicano, como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), con el propósito de consolidar la transparencia y rendición de cuentas como principio rector en el ejercicio del poder.

En la democracia moderna, el interés público se delega en el gobierno emanado de la elección realizada a través del voto de los ciudadanos, por lo tanto la actuación del poder necesariamente debe ser visible y debe observar como norma básica "la máxima publicidad posible de sus actos".

La importancia de esta condición fue planteada por Madison en *El federalista*, escrito entre octubre de 1777 y mayo de 1778, como un parámetro para diferenciar al Estado Constitucional del Estado Absoluto.

La teoría constitucional nos señala que la interrelación del Estado liberal y democrático, parte del supuesto de que son necesarias ciertas libertades para el ejercicio del poder democrático y de la necesidad de un poder democrático para el reconocimiento de las libertades que atañen al individuo. Es indispensable, dentro de este marco, el reconocimiento de los derechos inalienables al individuo por parte del Estado como limitante del ejercicio del poder. Estos derechos son el principio fundamental de un régimen democrático.

Lo anterior coincide con el planteamiento de Habermas respecto a que la participación de los ciudadanos debe asegurarse con la concesión de libertades y el otorgamiento de seguridades jurídicas ante el poder absoluto del Estado. Desde la Carta de Declaración de los Derechos Humanos de la ONU, se estableció que a través de los derechos sociales se asegurara la participación en las Instituciones políticas, denominándoseles "garantías democráticas de participación".

Así, la unión de los derechos fundamentales, como la Libertad de Información, con las garantías institucionales, como el Derecho a la Información; y teniendo al Estado como garante, se constituye la parte activa necesaria para asegurar la participación del ciudadano en los asuntos públicos a través del ejercicio de su Derecho de Acceso a la Información Pública.

En México, la voluntad democrática del gobierno dio garantías institucionales al derecho fundamental de todo ciudadano, otorgando seguridad jurídica por medio de la reforma al artículo 6 constitucional de 1977, asentando que "el derecho a la información será garantizado por el Estado".

Por otra parte, éste firmó convenios internacionales en la materia, mismos que fueron ratificados por el Senado de la República e instaurados, de acuerdo al

artículo 133 constitucional, en Ley Suprema. Estos instrumentos son el Pacto Internacional sobre los Derechos Civiles y Políticos (1966), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); el Pacto de San José de Costa Rica (1969); y el más reciente, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, ratificados en 1980, 1981 y 2003, respectivamente.

Posteriormente, en el año 2000 se establecieron reglas claras con el objetivo de consolidar a la transparencia como condición sine qua non de nuestras Instituciones democráticas. Así, sociedad y gobierno impulsaron la incorporación al Derecho Positivo de nuestro país de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, aprobada por esta Soberanía el 24 de abril de 2002 y por la legisladora seis días después; siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación, el día 11 de junio de 2002.

Esta ley se forma por 64 artículos, divididos en cuatro títulos, en donde se pueden identificar tres ejes principales: el primero, se refiere a la obligación de los Poderes del Estado a hacer pública la información; el segundo, alude al derecho ciudadano de acceder a la información y al mecanismo institucional para concretarlo; el tercero, se enfoca a la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI), como autoridad autónoma que vigilará el cumplimiento de la Ley, resolución de controversias y difusión de la cultura de la transparencia.

Este órgano resuelve las controversias y aplica la Ley únicamente para al Poder Ejecutivo y entes de la Administración Pública Federal. Respecto a los demás Poderes de la Unión, se concede la libertad institucional como sujetos obligados por la misma para decidir su instancia de vigilancia y la resolución de conflictos, dejando al IFAI como autoridad en la materia solamente para el Ejecutivo de la nación y para la Administración Pública Federal.

A tres años de existencia del IFAI, de su actuación y desempeño, también ha servido para detectar las limitaciones y los rubros que necesitan mejorarse para su desarrollo. En cuanto a las limitaciones, resulta como prioridad el ampliar sus



facultades para ser realmente la autoridad en la materia, con competencia en todos los Poderes y órganos de gobierno.

Esta propuesta tiene su origen en que el poder de un Estado, dentro de un régimen democrático, tiene la obligación de estar comprometido con la transparencia; las acciones de gobierno tienen el carácter de públicas y son sujetas en todo momento al escrutinio ciudadano, por tanto, debe de tener a disposición del ciudadano toda la información que en su actividad diaria genera, sin mayor restricción que lo señalado y bajo las causas que la propia ley establece.

Los órganos constitucionales autónomos son los que se estipulan de forma expresa en la Constitución y tienen independencia absoluta de los Poderes tradicionales del Estado, en su división clásica. En nuestra Ley Fundamental encontramos en los artículos 28; 41, fracción III; y 102, apartado B, órganos constitucionales como el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión de Derechos Humanos, respectivamente.

Es importante entender este replanteamiento del ejercicio del poder como una distribución de facultades. Estos organismos necesitan funciones específicas como método para complementar los objetivos del Estado y salvaguardar los principios de imparcialidad, especialización técnica y contar con la rectoría de algún asunto de competencia estatal de manera exclusiva, como la transparencia gubernamental.

De acuerdo con el especialista en el tema Jaime Cárdenas, los define como órganos de equilibrio constitucional y político, trascendiendo las coyunturas para garantizar su organización y funcionamiento constitucional. Además, señala el investigador, son Instituciones de defensa de la Constitución y la democracia, de ahí la necesidad de estar expresamente señalados en la Carta Magna para salvaguardar su integración, estructura y funcionamiento.

Para el caso mexicano encontramos que el IFAI tiene un campo de acción limitado por la propia legislación, su actuación está subestimada, concretándose sólo al Poder Ejecutivo y la Administración Pública Federal, aunque la Ley Federal en la materia contempla a otros sujetos obligados.

Es pertinente facultar al Instituto para ser autoridad competente ante todos los órganos públicos de gobierno y generar un verdadero compromiso oficial con la transparencia y rendición de cuentas, así como contar con una autoridad facultada para resolver los asuntos, hacer valer sus decisiones, y ser órgano rector en la materia para establecer lineamientos generales y criterios sobre la misma.

Esta misma percepción la comparte la Cámara de Senadores, pues el tema se encuentra en las prioridades de la colegisladora. Ante esto, es posible hacer un esfuerzo conjunto del Congreso de la Unión con el ánimo de abonar a la construcción de Instituciones democráticas que consoliden un sistema político de transparencia y rendición de cuentas.

Es pertinente resaltar que, en el caso de aprobarse esta reforma, es necesario realizar ciertas adecuaciones a la Ley secundaria con la finalidad de darle armonía a la legislación bajo esta nueva óptica, y otorgar funcionalidad a la figura institucional que se precisa.

De esta forma, es indispensable otorgar al IFAI el rango de órgano constitucional autónomo e institucionalizarlo como autoridad máxima ante todos los sujetos obligados por la Ley Federal de Transparencia, y con capacidad para hacer valer sus resoluciones en la materia. Siendo la autoridad rectora en todo lo relacionado con el derecho a la información pública.

En suma, por lo anteriormente fundado y motivado, se somete ante el Pleno de ésta H. Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregando dos párrafos, para quedar como sigue:

**Artículo 6.**

La manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado. **El derecho de acceso a la información pública como parte del derecho a la información, tendrá como autoridad en la materia a un organismo público con autonomía técnica; presupuestal; patrimonio propio; personalidad jurídica; de ejercicio de funciones y facultades para hacer cumplir sus resoluciones que tienen el carácter de obligatorias; se denominará Instituto Federal de Acceso a la Información Pública; será autoridad para todos los Poderes de la Unión, entes de la Administración Pública Federal, y todo organismo que reciba o disponga de recursos públicos federales. Además se reconoce como el órgano rector en la materia.**

**El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública será integrado por cinco consejeros; uno de ellos será su presidente. Serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, o por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión bajo el mismo sistema de votación mencionado, a propuesta del Ejecutivo federal.**

**El Instituto contará, para efectos jurídicos, con un representante legal que será su presidente, nombrado por la Cámara de Senadores en la misma sesión mencionada en el párrafo anterior.**

**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, al decimotercer día del mes de septiembre de 2005.

Dip. Federico Madrazo Rojas (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1844-III, martes 20 de septiembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER BRAVO CARBAJAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado federal a la LIX Legislatura del honorable 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 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 reforma el párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Uno de los valores fundamentales del Estado moderno es necesariamente el de la justicia. Este valor engloba diversos aspectos en sí mismo, pues va desde la certeza de las personas de tener a su favor diversas garantías y derechos expresamente consagradas en las leyes, pero además, es necesario que cuenten a la vez con la certeza en que el Estado les proporcionará en todo momento los medios y las instituciones adecuadas para salvaguardar esos derechos.

En el Estado Mexicano, se ha desarrollado un sistema de impartición de justicia extenso y en general provechoso para el ciudadano mexicano. En nuestra Constitución se establece de conformidad con las teorías clásicas que contamos con una división de poderes en donde destaca para esta materia el Poder Judicial.

De igual forma en la misma Constitución, en su parte orgánica, se han plasmado las características de organización de dicho poder, las garantías propias de quienes lo integran, los requisitos a que se debe sujetar a quienes pretenden desempeñar tan importante función pública y los periodos y condiciones en que ejercerán dicho cargo.

Pero nuestra Constitución federal, no solo se ocupa de "constituir" y organizar propiamente al Poder Judicial federal, sino que además establece ciertas normas esenciales a efecto de que las entidades federativas constituyan, organicen y garanticen en sus respectivos ámbitos de competencia a los poderes judiciales de los estados, esto, en los términos del artículo 116, fracción III, en relación con el propio artículo 41 también, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Encontramos pues que se deja a las entidades federativas en plenitud de facultades para constituir estos poderes con atención a los principios que se establecen a través del pacto federal, sin embargo, encontramos que en la redacción de la fracción III del artículo 116 en sus párrafos tercero y cuarto, se establecen precisamente normas mínimas respecto a los requisitos que deben reunir, quienes aspiren al cargo de magistrados integrantes de los poderes judiciales locales, sujetándolos a que reúnan los mismos requisitos señalados para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. También se establece como condición, el que los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los poderes judiciales locales sean hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con probidad y eficiencia en la administración de justicia o que merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica.

Debe señalarse que existe plena coincidencia en el establecimiento de dichos requisitos para la elección de quienes tendrán a su cargo tan importante función, sin embargo, en el caso concreto las legislaturas han optado por adoptar íntegramente la redacción de los párrafos tercero y cuarto de la fracción III, del

artículo 116 constitucional, sin adicionar o aterrizar el procedimiento de elección por temor a incurrir en alguna contradicción con el texto de la Carta Magna. Al respecto cabe señalar que la referencia al artículo 95, se sujeta a señalar los requisitos de elegibilidad de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin embargo, no establece el procedimiento concreto de elección.

De esta forma la mayoría de las legislaturas locales, se han limitado a establecer un procedimiento similar al de la elección de los ministros, sin intentar otros sistemas o procedimientos de elección que garanticen la certeza en cuanto a las cualidades de los ciudadanos propuestos a dichos cargos.

Es de señalarse que para otras elecciones de integrantes del Poder Judicial, la misma Carta Magna contempla procedimientos muy completos en los que se posibilita esa comprobación fehaciente de los requisitos de elegibilidad, así como de las cualidades de los candidatos, es decir, a través de establecimiento de parámetros objetivos establecidos previamente en leyes especiales, como es el caso del nombramiento de Magistrados de Circuito por el Consejo de la Judicatura Federal.

Consideramos que en atención al sistema federal en el que se sustenta el Estado Mexicano, es válido proponer que sean las legislaturas de los estados las que propongan en sus propias constituciones o en las leyes especiales los procedimientos para la comprobación de los requisitos de elegibilidad de los magistrados de los poderes judiciales de los estados, pudiendo ser la investigación y comprobación de sus antecedentes, la implementación de exámenes de oposición, o cualquier otro medio o criterio objetivo que garantice la elección de las personas más adecuadas para el cargo.

Considero que es necesario adicionar la redacción del párrafo cuarto de la fracción III del artículo 116 constitucional, para el efecto de que el establecimiento de estos procedimientos de comprobación o criterios objetivos de elección de magistrados de los tribunales locales, no sea confundido indebidamente con la implementación

de nuevos requisitos de elegibilidad no contemplados en el artículo 95 de nuestra Constitución Política federal.

Lo que busca la presente iniciativa es otorgar a las legislaturas locales, las herramientas necesarias para que ellos a su vez, puedan garantizar a la sociedad que los integrantes de los tribunales locales electos, cumplen objetivamente con los requisitos de elegibilidad señalados en la Constitución y pueden responder a las exigencias sociales de una excelente impartición de justicia.

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 cuarto de la fracción III, del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único:** se reforma el párrafo cuarto de la fracción III, del artículo 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 116.- (...)**

(...)

**I.- (...)**

**II.- (...)**

**III.-** El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.



Los Magistrados integrantes de los Poderes Judiciales Locales, deberán reunir los requisitos señalados por las fracciones I a V del artículo 95 de esta Constitución. No podrán ser Magistrados las personas que hayan ocupado el cargo de Secretario o su equivalente, Procurador de Justicia o Diputado Local, en sus respectivos Estados, durante el año previo al día de la designación.

Los nombramientos de los magistrados y jueces integrantes de los Poderes Judiciales Locales serán hechos preferentemente entre aquellas personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia o que lo merezcan por su honorabilidad, competencia y antecedentes en otras ramas de la profesión jurídica. **Las legislaturas de las entidades federativas, establecerán los procedimientos con criterios objetivos para la comprobación de los requisitos de elegibilidad y elección de Magistrados y Jueces.**

Los magistrados durarán en el ejercicio de su encargo el tiempo que señalen las Constituciones Locales, podrán ser reelectos, y si lo fueren, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos que determinen las Constituciones y las Leyes de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados.

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

IV.- (?)

V.- (...)

VI.- (...)

VII.- (...)

(...)

### **Transitorios**

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

Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1844-III, martes 20 de septiembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y ADICIONA UN ARTÍCULO 57 BIS AL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE TRIANA TENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Jorge Triana Tena, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, en ejercicio de lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a esta honorable Asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un artículo 57 bis al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para otorgar al Presidente de la República la facultad de presentar iniciativas de ley o decreto con el carácter de preferentes, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

El artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia al procedimiento legislativo, en específico, a uno de sus actos: la iniciativa. Es a través de la iniciativa como da comienzo el procedimiento de formación o creación de leyes o decretos, así como su trámite; al tiempo que se determina, en el propio artículo, quiénes son competentes para iniciar leyes o decretos.

Por ende, el primer párrafo del artículo en comento otorga el derecho de iniciar leyes o decretos al presidente de la República, a los diputados y senadores al

Congreso de la Unión -individualmente considerados-, y también a las legislaturas de los estados (además, el Presidente de la República cuenta, como facultad exclusiva, con la de presentar las iniciativas de Ley de Ingresos, así como la presentación del Presupuesto de Egresos y la Cuenta Pública).

Es conveniente aclarar que la iniciativa de ley y la iniciativa de decreto (señalado en el primer párrafo del artículo mencionado) implican dos acepciones distintas. Cuando la Constitución se refiere a la "iniciativa de ley", hace referencia al derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o de disposiciones que versen sobre alguna materia de interés común, a través de las cuales, se mande o se prohíba algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados (la ley tiene como característica el ser general, abstracta, imperativa u obligatoria; es dictada por el Congreso, y no vale su ignorancia como excusa para incumplimiento, ni el desuso, la costumbre o la práctica en contrario). Y, por otra parte, cuando la Constitución se refiere a las "iniciativas de decreto", hace referencia al derecho de presentar o proponer un proyecto de precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que se refieran a determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos (por ejemplo, las relativas al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, a admitir su renuncia, a designar presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero).

Así, los legisladores federales (diputados y senadores) y los diputados locales, encuentran en la iniciativa legislativa una de las razones más importantes atribuibles a su cargo, ya que éstos, al ser representantes populares, son considerados como los mas conocedores tanto del medio como de las necesidades del pueblo (e incluso sería inconcebible que aquellos que aprueban la creación y modificación del marco jurídico, estuviesen impedidos de la facultad de iniciar leyes). Pero en el caso del Jefe del Ejecutivo, las razones por las cuales también cuenta con tal facultad son histórica y políticamente distintas a la de los legisladores.

La facultad de iniciativa legislativa con la que cuenta el Ejecutivo se fundamenta en un antecedente histórico que data desde los orígenes mismos del parlamento (Inglaterra, siglos XI y XII), pues, cuando menos hasta el siglo XIII, era el rey quien detentaba el poder legislativo y sólo cuando éste lo consideraba necesario solicitaba el respaldo del Parlamento (quien únicamente intervenía en la toma de las decisiones relativas al establecimiento de impuestos); progresivamente, sin embargo, el parlamento fue estableciendo la costumbre de desarrollar una especie de negociación con el monarca cuando éste le solicitaba votar nuevos impuestos, al acordar un cierto número de medidas legislativas que el rey debía acatar. Así, el régimen representativo adquirió la forma de aquél en cuyo seno una o dos asambleas electas representan al pueblo frente al poder central y participan en el gobierno, primero por el voto de los impuestos y luego por el voto de las leyes.

El modelo presidencial (puesto en marcha para los Estados Unidos de Norteamérica y luego adoptado por los países latinoamericanos) importó del parlamentarismo inglés la facultad de iniciativa del Ejecutivo, misma que fue pieza clave en la conformación del régimen presidencialista autoritario que predominó en el sistema político mexicano durante gran parte del siglo XX, pues el Presidente de la República era el gran legislador, presentaba la gran mayoría de las iniciativas de ley o decreto, y el Congreso, supeditado al Jefe del Ejecutivo, las aprobaba sin mayor discusión (incluso una buena parte de los estudiosos de la relación Ejecutivo - Legislativo de aquella época, justificaban el hecho afirmando que era el Ejecutivo y no el Congreso quien contaba con los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios para la producción de iniciativas, y que el papel del Congreso era solo el de aprobar lo ya realizado por el Ejecutivo).

Pero tal condición de sometimiento del Legislativo al Ejecutivo, concluyó en la medida en que la oposición fue ganando espacios en las cámaras, haciendo cada vez menos fácil la aprobación "al vapor" de las iniciativas presidenciales y generando cada vez mas una importante producción de iniciativas, por parte de los legisladores, que antes no tenían.

Así, cuando menos en las últimas tres legislaturas, el porcentaje de iniciativas presentadas por los legisladores es, por mucho, mas alto que el de legislaturas anteriores, hecho que ha generado una dinámica distinta de trabajo en el Congreso y ha dado a los legisladores un nuevo papel que desempeñar en el propio sistema político. Hoy que el Presidente de la República no cuenta ya con una mayoría absoluta de legisladores de su propio partido en ninguna de las dos cámaras, sus iniciativas han dejado de tener el "trato preferencial" que tuvieron durante la época del presidencialismo autoritario (pues eran aprobadas casi inmediatamente después de haber sido presentadas). Hoy las iniciativas del Presidente deben esperar el tiempo que cada comisión parlamentaria considere necesario para ser votadas en el Pleno de la respectiva cámara (actualmente en la Cámara de Diputados hay iniciativas del Presidente que llevan más de un año en comisiones sin haber sido aún dictaminadas). El Presidente, indiscutiblemente, ha dejado de ser el "gran legislador" y este titulo lo ostenta ahora, como siempre debió haber sido, el propio Congreso.

Pero el hecho de que las iniciativas del Presidente tengan que esperar un tiempo excesivo para su votación en el pleno, no necesariamente nos ilustra un acto benéfico para el funcionamiento del Estado. El Presidente de la República, como responsable de la acción del gobierno a través de la Administración Pública Federal, para dar cumplimiento a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y en cada uno de los programas sectoriales, requiere hacer valer su facultad de presentar iniciativas, pero si éstas no son siquiera discutidas en el Congreso, el resultado de la acción de gobierno pudiera verse afectado.

El Congreso tiene todo el derecho de aprobar o rechazar las iniciativas del Ejecutivo, pero, desde nuestra perspectiva, lo que no debe hacer es dejar de analizar sus iniciativas, dejar correr tanto tiempo para ser dictaminadas.

Ahora, no todas las iniciativas que presenta el Ejecutivo tienen el mismo peso específico y tendrán la misma trascendencia para el mejoramiento de la acción

pública, entonces ¿Cómo determinar cuáles iniciativas del Presidente tendrán más repercusión que otras, y quién lo determinaría?

Esto es lo que pretende resolver la presente propuesta: la aplicación del trámite legislativo preferente para las iniciativas que presente el Ejecutivo, pero no para todas sus iniciativas. La propuesta aquí planteada pretende crear la figura de trámite legislativo preferente (que existe ya en algunos países de América Latina), la cual consiste en eficientar los tiempos para la votación de una iniciativa (presentada, en este caso, por el Ejecutivo) a partir del establecimiento de fechas fatales. Se propone que, a partir del día en que la iniciativa es presentada por el Ejecutivo a la Cámara de origen, ésta cuente con un tiempo máximo de 7 días naturales para su votación, y que, si concluido este tiempo la Cámara de origen aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendría por aprobada por esa Cámara en los mismos términos en que hubiese sido presentada por el Presidente.

Luego de que se tenga por aprobada la iniciativa en la Cámara de origen, sería enviada a la Cámara revisora a mas tardar al siguiente día natural. La Cámara revisora enviaría la iniciativa a comisión, pero tendría que ser votada por su pleno en un término máximo de 7 días naturales contados a partir del siguiente día en que hubiese sido recibida (y de igual forma, si concluido ese tiempo la Cámara revisora aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendría por aprobada en los mismos términos en que hubiese sido presentada por la Cámara de origen).

Si la Cámara revisora desechara en lo general o en lo particular la iniciativa, ésta tendría que volver a la Cámara de origen a mas tardar al siguiente día natural de su votación con las observaciones correspondientes, y en un plazo máximo de siete días naturales tendría que ser nuevamente examinada y votada por el pleno de la Cámara de origen, quien regresaría a la Cámara revisora, a mas tardar al siguiente día natural de su votación, la iniciativa en sus nuevos términos. Entonces, la Cámara revisora tendría que votar esta iniciativa en un plazo máximo de siete días naturales.

Para darle mayor certidumbre al trámite preferente, se propone que, para que la iniciativa sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requiera del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda presentes al momento de la votación.

Evidentemente, no se le podría dar el carácter de preferente a iniciativas de cualquier naturaleza, ya que en algunos casos la propia Constitución establece el trámite a seguir para la aprobación de determinados asuntos; además, con el objetivo de que el Presidente no pretenda abusar de este trámite en perjuicio de los actores políticos, se pretende exceptuar del carácter de preferente las iniciativas que el Presidente presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, o modificaciones constitucionales.

Finalmente, y con el objetivo de que el trámite preferente no se convierta en práctica común y herramienta del Ejecutivo para obligar al Legislativo a que le aprobaran todas sus iniciativas, se propone que el Ejecutivo solamente pueda presentar hasta una iniciativa preferente por cada periodo ordinario de sesiones, de este modo, sería el propio Ejecutivo quien evaluaría qué iniciativa habría de merecer, por su relevancia, el carácter de preferente.

Cabe hacer mención que esta iniciativa establece en su reforma constitucional (reforma al artículo 71) los elementos que habrían de definir el concepto de trámite legislativo preferente (hasta una iniciativa por cada periodo de sesiones, hasta siete días naturales para ser votada en el pleno, dos terceras partes de la votación para ser rechazada o modificada y cuáles serían los temas que no podrían gozar de la calidad de preferentes), en tanto que sería en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso en donde se describiría de forma más específica los tiempos y el procedimiento que seguiría el Congreso para la votación de iniciativas presentadas con el carácter de preferentes (a través de la adición del artículo 57 bis del mencionado Reglamento).



En virtud de lo expresado, y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a esta honorable asamblea la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y adiciona un artículo 57 Bis al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos:**

**Proyecto de Decreto**

**Artículo Primero:** Se reforma el 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. Al Presidente de la República;*
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y*
- III. A las legislaturas de los estados.*

*Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las legislaturas de los estados 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.*

*Por cada periodo ordinario de sesiones, el Presidente de la República podrá presentar hasta una iniciativa con el carácter de preferente, que deberá ser votada por el pleno de la Cámara de origen en un término máximo de siete días naturales. El reglamento describirá el procedimiento subsiguiente.*

*Para que la iniciativa con el carácter de preferente sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda, presentes al momento de la votación.*

*No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas que el Presidente presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales."*

*Artículo Segundo:* Se adiciona un artículo 57 Bis al Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

*"Artículo 57 Bis. El Presidente de la República podrá presentar iniciativas con el carácter de preferente, las cuales se sujetarán al siguiente procedimiento:*

*a) El Presidente de la República podrá presentar hasta una iniciativa preferente por cada periodo ordinario de sesiones.*

*b) La iniciativa preferente pasará desde luego a comisión, pero tendrá que ser votada por el pleno de la Cámara de origen en un término máximo de siete días naturales contados a partir del siguiente día en que haya sido recibida. Si concluido este tiempo la Cámara de origen aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada por esta Cámara en los mismos términos en que haya sido presentada por el Presidente de la República.*

*c) Luego de que se tenga por aprobada la iniciativa en la Cámara de origen, deberá ser enviada a la Cámara revisora a más tardar al siguiente día natural. La Cámara revisora enviará la iniciativa a comisión, pero tendrá que ser votada por su pleno en un término máximo de siete días naturales contados a partir del siguiente día en que haya sido recibida. Si concluido este tiempo la Cámara revisora aún no la hubiese votado, la iniciativa se tendrá por aprobada en los mismos términos en que haya sido presentada por la Cámara de origen.*

*d) Si la Cámara revisora desechara en lo general o en lo particular la iniciativa, ésta volverá a la Cámara de origen a más tardar al siguiente día*

*natural de su votación con las observaciones correspondientes, y en un plazo máximo de siete días naturales deberá ser nuevamente examinada y votada por el pleno de la Cámara de origen, quien regresará a la Cámara revisora, a más tardar al siguiente día natural de su votación, la iniciativa en sus nuevos términos. La Cámara revisora deberá votar esta iniciativa en un plazo máximo de siete días naturales.*

*e) Para que la iniciativa sea rechazada en lo general o modificada en lo particular, se requerirá del voto de las dos terceras partes de los integrantes de la Cámara que corresponda, presentes al momento de la votación.*

**No podrán tener el carácter de preferente las iniciativas que el Presidente presente en materia presupuestal, al sistema electoral y de partidos, ni modificaciones constitucionales."**

**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 los 20 días del mes de septiembre de 2005.

Dip. Jorge Triana Tena (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1844-III, martes 20 de septiembre de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 76 Y 122 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 por los artículos 71, fracción II, y 135 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 derogar la fracción IX del artículo 76; derogar la fracción II del apartado B del artículo 122; modificar el inciso d), fracción V, Base Primera, y el tercer párrafo, fracción I, de la Base Segunda del mismo artículo 122, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de señalar que la facultad exclusiva de nombrar a quien deba sustituir en caso de remoción, falta absoluta, renuncia o cualquier otra causa, al jefe del Gobierno del Distrito Federal, acorde con la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Primero.** La reforma política al Distrito Federal ha sido tema de discusión, estudio y análisis desde las ya lejanas audiencias públicas llevadas a cabo en el año de 1977 con motivo de la reforma política del entonces Presidente de la República, José López Portillo. En esos años, los partidos opositores (Partido Acción Nacional, Partido Comunista Mexicano, Partido Mexicano de los Trabajadores, entre otros), sostenían que era por demás necesario convertir al Distrito Federal en el estado 32 de la República Mexicana, argumentando que los propios habitantes de la capital nacional deberían ser los indicados para elegir a sus

autoridades político-administrativas y, para ello, era indispensable reformar de manera sustancial el marco jurídico del Distrito Federal, pues resultaba inconveniente y hasta incongruente que siendo la capital del país el lugar con los mayores índices de desarrollo social, político, económico y cultural, los ciudadanos no pudieran intervenir de forma directa en la elección de sus representantes.

Ahora bien, estos cambios que se han dado lenta y paulatinamente en el orden jurídico de la capital, obedecieron a coyunturas que obligaron al compromiso de las autoridades federales a replantear una y otra vez el tema de la reforma política, tanto nacional para elecciones federales, como del Distrito Federal para elecciones locales. Para ello, las crisis económicas, el debilitamiento del régimen federal, subsidiador hacia el régimen capitalino, los terremotos de 1985 y el movimiento social que desencadenó, jugaron un papel central para retomar dicha reforma, pues estos elementos fueron detonantes para una mayor participación ciudadana en la vida política de la capital, que a su vez se vio reflejada en la creación de nuevas opciones políticas.

Luego, este auge de la participación de los ciudadanos de la capital, hizo necesario actualizar el diseño de las instituciones de gobierno y de representación ciudadana. Fue entonces que se creó la Asamblea de Representantes en 1988, el primer Estatuto de Gobierno en 1994, la creación de los consejeros ciudadanos en 1995, entre otros. Todo esto coadyuvó a optimizar el camino para la reforma constitucional de 1996 que trajo como consecuencia que se eligiera por primera vez al jefe del gobierno del Distrito Federal, así como a los 16 jefes delegacionales y transformó la Asamblea de Representantes en Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde los legisladores locales adquirieron la figura de "diputado local" eliminando a los llamados anteriormente como "representantes".

De lo anterior, y en forma meramente comparativa, con relación al Distrito Federal actualmente tenemos un Estatuto de Gobierno que hace las veces de una Constitución estatal; un jefe del gobierno que hace las veces del Ejecutivo local,

una Asamblea Legislativa que hace las veces de un Congreso local y un Supremo Tribunal de Justicia local que ese papel ha llevado en el régimen capitalino.

**Segundo.** Como podemos observar, todos estos cambios graduales al ordenamiento político-jurídico del Distrito Federal, tuvieron como referencia un correlato en la evolución misma de la capital, es decir, siendo el Valle de México la entidad federativa que, como se dijo antes, ha tenido los más altos niveles de urbanización y de educación, éstos han significado dos variables trascendentales para determinar la competencia y la participación ciudadana; razón por la cual, los actores políticos que llevaron a cabo dichas reformas, tuvieron que encontrar los mecanismos necesarios que canalizara esta nueva calidad en la participación de los capitalinos. Todo ello nos lleva a la elección directa del jefe del gobierno en 1997, donde cabe señalar, se tuvo una participación de 70 por ciento de los ciudadanos que conforman el padrón electoral, porcentaje que persistió en la elección de 2000, esto es, nos muestra el gran interés que tiene la ciudadanía capitalina en la participación política y, aún más, en el ejercicio del derecho a elegir a sus representantes.

**Tercero.** En ese sentido, dado que se ha logrado diseñar en los últimos años un marco jurídico-institucional para la capital, es preciso señalar que aún quedan ciertas **imperfecciones** en su funcionamiento. Prueba de ello fue el proceso de desafuero contra el titular del Poder Ejecutivo del Distrito Federal que vivimos hace pocos meses. Independientemente de cuestiones políticas, significó una prueba de la debilidad institucional de las reformas que precedieron, pues se encontraron muchos "vacíos" o "lagunas" jurídicas que redundaron en objeciones o criterios contrapuestos al texto de las leyes.

Cuando se aprobó el hoy vigente artículo 122 de la Constitución federal, el Constituyente Permanente consideró prudente que una de las facultades de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal sería "nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta al jefe del Gobierno del Distrito Federal", facultad que encontramos en el apartado "C", Base Primera, párrafo V, inciso d) de la

Constitución Federal e incluso en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Este argumento resulta lógico ya que como sucede en las legislaturas de las entidades federativas, el Congreso local es el único órgano facultado para nombrar, en su caso, al gobernador sustituto de la entidad correspondiente, en los supuestos previstos por cada una de las Constituciones de los estados de la Federación. Sin embargo, aunque esta tarea está encomendada a la Asamblea Legislativa de la capital, en funciones similares a las de un Congreso local, la fracción IX del artículo 76 de la Carta Magna también le otorga esta facultad al Senado de la República contraponiéndose consigo mismo el mismo texto de nuestra Constitución Federal, situación que no debe ocurrir.

Lo anterior nos lleva a considerar que la misma Constitución federal, sobre la cual ninguna ley es aplicable, tenemos dos normas en dos artículos en los cuales se expresa un órgano diferente con facultades para nombrar a quien deba sustituir al jefe del gobierno: por una parte, el artículo 76 en su fracción IX le otorga esta facultad al Senado de la República a propuesta del Ejecutivo federal y por otra, el artículo 122 de la misma Constitución federal, en su Apartado "C", Base Primera, párrafo V, inciso d), contempla que una de las facultades que tendrá a su cargo la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, será la de nombrar a quien deba sustituir, en caso de falta absoluta, al jefe del Gobierno del Distrito Federal, incluso, sin la participación de ningún otro órgano de gobierno federal o capitalino.

**Cuarto.** Por ello, el espíritu de esta iniciativa es otorgar a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal la facultad única y exclusiva de remover y nombrar a quien deba sustituir en caso de remoción, por falta absoluta, por renuncia o cualquier otra causa al jefe del Gobierno del Distrito Federal para que el recién nombrado termine el encargo que la ciudadanía capitalina hizo a quien se desempeña como titular del Ejecutivo local.

La razón de ello es muy sencilla: dado que el Distrito Federal ya goza de mecanismos institucionales semejantes a los de las entidades federativas como la elección del titular del Ejecutivo capitalino y un órgano legislativo local, entre otros,

se hace innecesario que tanto el Presidente de la República como el mismo Senado intervengan en una decisión que debe ser tomada por los capitalinos, para el caso, aquellos a quienes los defeños les otorgaron su confianza para que los represente en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, pues de nada hubiera servido dotar a la capital del país de elementos institucionales independientes si seguimos manteniendo la misma estructura vertical que, sin duda, obstruye y reduce la autonomía del Distrito Federal en la toma de las decisiones que solo a ellos afecta.

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, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta asamblea, erigida en Constituyente Permanente, la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto, que presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, que propone derogar la fracción IX del artículo 76; derogar la fracción II del apartado B del artículo 122, modificar el inciso d), fracción V, Base Primera, y el tercer párrafo, fracción I, de la Base Segunda del mismo artículo 122, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de señalar que la facultad exclusiva de nombrar a quien deba sustituir en caso de remoción, falta absoluta, renuncia o cualquier otra causa, al jefe del Gobierno del Distrito Federal para que termine su encargo corresponde a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se derogan la fracción IX del artículo 76 y la fracción II del apartado B del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se modifica el artículo 122 en su Base Primera, fracción V, inciso d) y en su Base Segunda, fracción I, del tercer párrafo, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:



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

I. a VIII. ...

IX. Se deroga.

X. ...

**Artículo 122.** ...

A. ...

I. a IV. ...

B. ...

I. ...

II. Se deroga.

III. a V. ...

C. ...

Base Primera. ...

I. a IV. ...

V. ...

a) a c) ...

d) Remover y nombrar a quien deba sustituir en caso de falta absoluta, por remoción, por renuncia o por cualquier otra causa, al jefe del Gobierno del Distrito Federal, en los términos que establezca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

e) a o) ...

Base Segunda. ...

I. ...

...

Para el caso de remoción del jefe del Gobierno del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, a propuesta de alguno de sus diputados, nombrará un sustituto que concluya el mandato. En caso de falta temporal, quedará encargado del despacho el servidor público que disponga el Estatuto de Gobierno. En caso de falta absoluta, por renuncia o por cualquier otra causa, será la Asamblea Legislativa quien designará a un sustituto que termine el encargo. La renuncia del jefe del Gobierno del Distrito Federal solo podrá aceptarse por causas graves. Las licencias al cargo se regularán en el propio Estatuto.

II. ...

Base Tercera. ...

Base Cuarta. ...

Base Quinta. ...

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal tendrá sesenta días a partir de la puesta en vigor de este decreto, para definir el procedimiento a seguir en caso de remoción o nombramiento de quién deba sustituir en caso de falta absoluta, remoción, renuncia o cualquier otra causa al jefe del Gobierno del Distrito Federal.

**Artículo Tercero.** Se derogan todas las disposiciones contrarias a este decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, □Distrito Federal, a 20 de septiembre de 2005.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1844-III, martes 20 de septiembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 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 de los Estados Unidos Mexicanos, y de los artículos 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los estados Unidos Mexicanos, el de la voz, diputado Omar Bazán Flores, del grupo parlamentario del PRI, presenta ante esta H. Soberanía, la siguiente iniciativa de ley que modifica la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

Como es de nuestro conocimiento la economía mexicana ha cursado por significativos cambios estructurales, mas el sector **turístico** es noble a la atracción de **inversión extranjera**. Esta estrategia se concretiza en múltiples acuerdos bilaterales y multilaterales desde una perspectiva **turística**, la creciente Inversión extranjera refleja la tercera vía de generación de riqueza en nuestro país.

Hoy, el turismo es uno de los mayores generadores de divisas, empleo y estabilidad en nuestro país.

México es un destino competitivo y rentable para las inversiones turísticas. Tan sólo en el periodo de Enero a Junio de 2005 se han captado más de 1824 millones de dólares en inversiones privadas y se estima que para el 2007 será de 10 mil millones de dólares.

Un ejemplo de esto son los proyectos de inversión, una herramienta que permite estimar entre otras cosas, el desarrollo y crecimiento de la oferta del sector

**turístico** nacional y lograr con el apoyo de empresarios y gobiernos estatales, dimensionar la importancia trascendental de las inversiones en desarrollo **turístico**, como palanca de desarrollo regional, de generación de empleos y de captación de divisas.

La principal idea de la reforma que se plantea es que se pueda consentir la compra-venta los 50 kilómetros a lo largo de las playas a extranjeros, para un mayor desarrollo de estas zonas turísticas, tomando en cuenta que se salvaguarde la soberanía nacional.

La reforma que se quiere llevar a acabo, es la de concretar una mejor inversión extranjera, en tanto existe una limitación en lo que se refiere a la propiedad directa, en 100 kilómetros en las franjas fronterizas y **50 kilómetros a lo largo de las playas**. En consecuencia, los extranjeros podrán tener el dominio de los activos fijos utilizados en la realización de actividades industriales, comerciales y de **turismo** en esas zonas. Este último caso se refiere a la construcción, renta y explotación de parques, naves y bodegas industriales, hoteles, complejos turísticos, centros comerciales, bares y restaurantes.

La zona restringida del territorio nacional a los extranjeros, la ocupación irregular de terrenos y el desorden administrativo e ilegal que actualmente prevalecen en 17 costas del territorio mexicano, nos esta llevando a la venta fraudulenta de tierras importantes que podrían aprovecharse para crear una **mejor inversión**.

El objetivo es impulsar el **desarrollo turístico** en México, frenar el desorden, combatir la ilegalidad en las ventas de las tierras y encauzar en esas áreas un desarrollo justo, equilibrado y sustentable a través de los tres niveles de gobierno, y la capacitación y organización de los ejidatarios y comuneros dueños de esas tierras para que opten por transformarse en empresarios.

Se pretende combatir efectos indeseables de propiedad irregular, crecimiento territorial desordenado, contaminación, explotación irracional de los recursos,

pobreza, desigualdad e inequidad en el reparto de los beneficios, así como en el nivel y los estilos de vida de la colectividad.

Es conveniente integrar la inversión extranjera como forma de **desarrollo turístico** teniendo en cuenta la inclusión del capital extranjero en determinados sectores de la actividad económica nacional. Por lo que no es conveniente la exclusión del capital extranjero en determinados sectores de actividad económica del México.

En un país en el cual reconocemos la necesidad del movimiento internacional de capitales como un factor impulsor del desarrollo existiendo ya un claro ejemplo en el sector industrial. De esta manera, entre mayor sea la libertad con la cual las empresas nacionales y/o extranjeras pueden decidir en que país y en que sector invertir, mayor será la observancia del estado de derecho.

### **Texto vigente**

#### **Artículo 27.-**

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquellos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y **de cincuenta en las playas**, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la

residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

De lo anteriormente expuesto presento ante esta H. Soberanía la siguiente iniciativa de ley que modifica la fracción primera del artículo 27 constitucional, que quedara de la siguiente manera:

### **Texto modificado**

#### **Artículo 27.- ...**

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar, por lo mismo, la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.

El Estado, de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.

A los 20 días del mes de septiembre de 2005.

Dip. Omar Bazán Flores (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1846-I, jueves 22 de septiembre de 2005.

**DE DECRETO QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

México, DF, 20 de septiembre de 2005.

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

Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente envío a ustedes las siguientes iniciativas:

- **Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y**
- **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Gas Natural no Asociado al Petróleo.**

Documentos que el propio Primer Magistrado de la Nación propone por el digno conducto de ustedes.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 79 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, acompaño copia del oficio No. 312.A.-001147, signado el 13 del mes en curso, mediante el cual el C. Pablo S. Reyes Pruneda, Director General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala que no tiene inconveniente con el contenido de los Decretos bajo la premisa de que las acciones que lleven a cabo la Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, con motivo de la entrada en vigor de los mismos, se atenderán con cargo al presupuesto del sector energía que apruebe esa H. Cámara en el ejercicio fiscal correspondiente.

Agradezco la atención que concedan al presente y les reitero mi consideración respetuosa.

Atentamente

Dionisio A. Meade y García de León (rúbrica)

Subsecretario de Enlace Legislativo



México, DF, a 13 de septiembre de 2005.

**Lic. Max A. Diener Sala**

**Director General Jurídico de Egresos**

**Presente**

Hago referencia al oficio 353-A-1.-1295 del 12 de septiembre del año en curso, mediante el cual remite los anteproyectos de iniciativas de Decreto por el que se reforman los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Gas Natural no Asociado al Petróleo.

Con las iniciativas se busca permitir la participación de los particulares en las actividades de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo, así como facultar a la Secretaría de Energía (SENER) para regular y vigilar dicha participación.

Sobre el particular y después de haber analizado tanto las iniciativas como las evaluaciones de su impacto presupuestario elaboradas por la SENER de conformidad con el artículo 79 del Decreto de PEF 2005 y con base en los lineamientos para el efecto emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario, enviadas por el Oficial Mayor de dicha Secretaría mediante oficio 400-000302 del día de hoy, le informo que de aprobarse las iniciativas en los términos propuestos, esta área en el ámbito de su competencia, no tiene inconveniente con el contenido de los anteproyectos presentados.

Lo anterior es bajo la premisa de que las acciones que llevan a cabo la SENER, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios con motivo de la entrada en vigor de los Decretos se atenderán estrictamente con cargo al presupuesto del sector energía que apruebe la Cámara de Diputados en el ejercicio fiscal correspondiente, tal y como se señala en el artículo quinto transitorio del propio anteproyecto de Decreto por el que se expediría la nueva Ley.

Sin otro particular, reitero a usted las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección  
Pablo S. Reyes Pruneda (rúbrica)  
Director General de Programación y Presupuesto B

**C. DIP. HELIODORO DÍAZ ESCÁRRAGA,  
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO  
DE LA UNIÓN**

Las fuentes fundamentales de generación energética del país provienen de los recursos naturales del suelo y del subsuelo, así como de la transformación de la energía primaria básicamente en electricidad. Los energéticos provenientes de los carburos de hidrógeno, así como las múltiples materias primas y productos que de ellos se obtienen son de la mayor importancia para el desarrollo de la sociedad.

Por ello, las normas que determinan el aprovechamiento de las fuentes de energía y su generación, así como las actividades industriales que las hacen posibles, definen la capacidad de una sociedad para impulsar su desarrollo económico y social.

Hoy en día, y para asegurar un mejor futuro, México requiere de un sector energético fuerte y dinámico, cuyo desarrollo pueda significar la diferencia entre el estancamiento y el progreso. Sin lugar a dudas, es imprescindible una correcta y atinada conducción que integre y aproveche las diversas alternativas que conduzcan a este sector a cumplir con su objetivo central, consistente en el mejor aprovechamiento de los recursos, para atender con oportunidad las necesidades energéticas de la Nación.

La soberanía nacional, la independencia, la integridad territorial, las reglas jurídicas para la convivencia entre los mexicanos, la justicia social y el desarrollo económico que hoy determinan la vida nacional, están íntimamente asociados al anhelo histórico de un acceso equitativo de todos los mexicanos al aprovechamiento de los recursos naturales.

A lo largo de la historia nacional, el sector energético ha sido decisivo en el crecimiento económico de México y fundamental para el bienestar de la población;

por ello, ante los enormes retos que nos impone la necesidad de elevar el nivel de vida de todos los habitantes, los mexicanos debemos alcanzar los consensos necesarios para realizar reformas estructurales y, así, romper antiguos paradigmas que han propiciado la falta de desarrollo.

Más allá de lo definido por el Constituyente en 1917, en diversos momentos del desarrollo económico y social del país fue necesaria la intervención directa y exclusiva de Petróleos Mexicanos, no sólo en la exploración y explotación del petróleo y del gas asociado a éste, sino también en la exploración, explotación, almacenamiento, transportación, distribución y comercialización del gas no asociado al petróleo y, en toda la cadena de producción y comercialización, de todos los productos refinados y petroquímicos.

Sin embargo, el marco constitucional y legal que hoy regula y determina todas las actividades que conforman la industria petrolera, ha sido reformado a lo largo del tiempo principalmente por necesidades coyunturales, perdiéndose los objetivos de desarrollo de largo plazo.

Las instancias de gobierno están obligadas a asegurar el logro de los objetivos sociales mediante el ajuste de los alcances y del contenido de las políticas públicas. En este sentido, los principios a partir de los cuales se definen los espacios de libertad de los individuos, los ámbitos de acción y responsabilidad propios de los sectores social y privado, así como el grado de intervención que corresponde al Estado, constituyen un aspecto particularmente importante de las políticas públicas.

Hoy, la soberanía energética no está en la explotación exclusiva de los recursos naturales por organismos del Estado, sino que depende de la capacidad de la sociedad para armonizar los intereses públicos y privados en torno al aprovechamiento de los recursos naturales, para satisfacer sus requerimientos de energía.

Las políticas públicas que impulsan el aprovechamiento sustentable de los hidrocarburos, en particular del gas natural, son determinantes para lograr una administración eficaz de los recursos del país en beneficio de las generaciones presentes y futuras.

La política en materia de gas natural no asociado al petróleo busca promover reformas en aquellos casos en que las normas y procedimientos vigentes inhiben el cumplimiento de uno de los objetivos nacionales de mayor prioridad: garantizar el abasto suficiente de energéticos que el país demanda, a precios competitivos.

A este respecto, debe tenerse en consideración la vulnerabilidad de nuestra estructura de abastecimiento energético. En efecto, los recientes fenómenos naturales que han afectado la producción de gas natural en el Golfo de México, han producido un incremento significativo en los precios de este producto, con lo cual se ha afectado la industria nacional. Esto pone de manifiesto la necesidad de contar con mecanismos que nos permitan hacer frente a cualquier eventualidad y garantizar el suministro de las fuentes de energía.

Es así que la presente Iniciativa aspira a facultar a los diversos agentes sociales y económicos, para que su participación en la industria y la satisfacción de sus legítimos intereses redunden en beneficio de la sociedad, sin perjuicio alguno del interés general.

El potencial con el que cuenta el país respecto a gas natural no asociado al petróleo es considerable, y es hoy cuando debemos aprovecharlo plenamente.

Como lo ha demostrado la historia del petróleo, estamos muy lejos de llegar a los límites de explotación de los recursos naturales de hidrocarburos; más bien, corremos el gran riesgo de que en las próximas décadas, hacia mediados del siglo, la gran capacidad de transformación tecnológica que ha dado muestras claras en la economía de mercado, culmine por sustituir la utilización de los hidrocarburos en la generación de energía por fuentes alternativas, tales como la solar, eólica o nuclear, perdiéndose con ello el valor económico de los grandes recursos naturales con los que actualmente contamos.

Es importante considerar que en materia de gas natural, recientemente se ha permitido a los particulares participar en su almacenamiento, distribución, transporte y comercialización. En el caso del gas licuado de petróleo, desde hace décadas se ha permitido la participación de los particulares en su distribución, transporte y comercialización.

Por lo expuesto, someto a esa H. Soberanía una Iniciativa en materia de gas natural no asociado al petróleo, cuyo objetivo es impulsar la modernización del subsector del gas natural, permitiendo, en forma complementaria a Petróleos Mexicanos, la participación de los sectores social y privado de la economía en su explotación.

Esta Iniciativa pretende asegurar el abasto suficiente de energéticos que el desarrollo del país requiere, promover transformaciones que alienten una mayor inversión en la industria del gas natural e impulsar la participación de empresas mexicanas en el desarrollo de los proyectos de infraestructura energética.

## **1. ANTECEDENTES**

Mientras que en el siglo XIX el carbón fue el combustible que impulsó el desarrollo económico de las naciones, en el siglo XX lo fue el petróleo. Producto de los avances tecnológicos y las crecientes exigencias ambientales de los últimos años, el gas natural se está constituyendo en el energético del nuevo siglo, por lo que es necesario contar con una legislación moderna que favorezca su óptimo aprovechamiento.

El texto original del artículo 27 de la Constitución de 1917 establecía que el Gobierno Federal podría otorgar concesiones a los particulares o a sociedades civiles y mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas, con sujeción al cumplimiento de los requisitos que previnieran las leyes.

La Ley Petrolera de 1925 establecía que los mexicanos y las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas podrían obtener concesiones para la exploración y explotación del petróleo.

El 18 de marzo de 1938 se emitió el Decreto por el que se expropiaron los bienes de las compañías petroleras que operaban en el país. En junio de ese año se creó Petróleos Mexicanos, como organismo del Estado a cargo de la administración y operación de la industria petrolera nacionalizada. Asimismo, se estableció en la Constitución que esta industria no podría ser adquirida, poseída o explotada por particulares.

En noviembre de 1940, se reformó el sexto párrafo del artículo 27 constitucional, para establecer que no se otorgarían concesiones tratándose del petróleo y de los

carburos de hidrógeno y que la Nación llevaría a cabo la explotación del subsuelo, de los mantos o yacimientos. En ese mismo año se promulgó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, la cual estableció que la explotación del petróleo podría ser realizada por dependencias o instituciones públicas o por particulares a cuenta del Gobierno.

En 1941, se promulgó una nueva Ley Reglamentaria en esta materia, la cual amplió a cuatro las vías de exploración y explotación: 1) en forma directa por el Gobierno Federal; 2) por instituciones públicas petroleras; 3) por particulares o sociedades mexicanas mediante contratos, y 4) por sociedades de "economía mixta", en las que las instituciones petroleras aportaban temporalmente el subsuelo y conservaban la mayoría de capital y la dirección de la empresa. Asimismo, se mantuvo la participación privada en el transporte, el almacenamiento, la distribución y la refinación del petróleo, así como en la elaboración y la distribución del gas.

En 1958, el Congreso de la Unión expidió una tercera Ley que reglamentó la reforma al artículo 27 constitucional, por la que se estableció que solamente la Nación, por conducto de Petróleos Mexicanos, podría llevar a cabo la exploración y "explotación integral del petróleo" y que las actividades de una industria de importancia tan vital para la Nación serían no solamente controladas, sino monopolizadas por el Estado. Asimismo, se otorgó al organismo la facultad de celebrar los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiriera. En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial se expresó lo siguiente: *"la nueva ley que se propone da acceso a la iniciativa privada, señalando que los particulares podrán celebrar contratos con Pemex, mediante los cuales desarrollen a favor de la Nación obras, trabajos o servicios de índole material o de carácter técnico, recibiendo a cambio compensaciones determinadas en efectivo, sin que los particulares puedan participar en las utilidades de la institución ni obtener participaciones subordinadas al resultado de los trabajos o servicios que les encomienden"*.

No fue sino hasta el año de 1960, mediante una nueva reforma al artículo 27 constitucional, cuando se determinó que: *"Tratándose del petróleo y de los*

*carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos (...) no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva".*

En 1995 se reformó la Ley Reglamentaria a efecto de permitir la participación de los sectores social y privado en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución del gas. Asimismo, en 1996 se incluyó al gas metano entre los recursos que podían ser aprovechados por los sectores social y privado, así como la posibilidad para que los particulares utilizaran este tipo de gas para necesidades propias, cuando hubiese sido generado como subproducto del procesamiento de petroquímicos secundarios, o bien, para entregarlo a Petróleos Mexicanos bajo contrato.

En la actualidad, el artículo 27 constitucional establece que corresponde a la Nación el dominio directo del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, y que tratándose de éstos no se otorgarán concesiones ni contratos. Por su parte, el artículo 28 del mismo ordenamiento dispone que no constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas y, entre ellas, incluye al petróleo y los demás hidrocarburos.

Como se puede apreciar, el marco constitucional y jurídico aplicable a las actividades que conforman la industria petrolera ha sido resultado de las más diversas políticas y de múltiples reformas, las cuales han respondido principalmente a necesidades de coyuntura, sin considerar los cambios tecnológicos que determinan su eficiencia y competitividad; ello, ha propiciado que se pierda una visión integral del desarrollo energético con objetivos de largo plazo.

## **2. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA**

A diferencia de las circunstancias de hace casi un siglo, hoy la defensa de la soberanía va más allá de las relaciones entre los Estados. En la actualidad, es fundamental asegurar la soberanía energética, concebida como la capacidad para abastecer las necesidades de la Nación en materia de energía y, para ello, deben participar los sectores que inciden en la economía nacional, bajo un esquema

organizado y de rectoría estatal, en el cual, absolutamente todos los mexicanos, saldremos beneficiados.

Hoy, las importaciones de productos petrolíferos absorben casi la mitad de las divisas que obtenemos por las exportaciones de petróleo crudo. Ello es muestra clara y palpable de que no hemos podido encontrar alternativas viables para aprovechar racional y eficientemente nuestras riquezas naturales.

La reforma que aquí se propone, tiene como objetivo central complementar los esfuerzos de Petróleos Mexicanos para incrementar la disponibilidad de gas natural, a fin de cumplir con las aspiraciones de un país con proyección de desarrollo, bienestar y crecimiento, sin que con ello se vulneren los principios de Nación independiente y soberana.

El propósito de la reforma es impulsar la modernización del subsector del gas natural, permitiendo, en forma complementaria a Petróleos Mexicanos, la participación de los sectores social y privado de la economía en la explotación de gas natural no asociado al petróleo, en los términos que disponen los artículos 27 y 28 de la Constitución.

En este sentido, la Iniciativa pretende fortalecer la capacidad de autosuficiencia energética de la Nación, mediante una explotación racional de los hidrocarburos, particularmente del gas natural no asociado al petróleo, bajo un marco jurídico claro, que haga posible la participación de los sectores público, social y privado, en todo momento subordinado a la rectoría del Estado Mexicano. En tal virtud, es imprescindible transformar las políticas gubernamentales en una sola política de Estado.

El país necesita de una reforma que lo ponga al día en la explotación del gas natural no asociado al petróleo, en la cual se establezcan condiciones jurídicas modernas para hacer de dichas actividades áreas de competencia y sobre todo eficientes; que contribuya a complementar los esfuerzos públicos con los de los sectores social y privado. Todo esto, sin modificar el régimen en lo relativo a la explotación del petróleo crudo y del gas asociado a éste.

Por tratarse de un principio que esta Iniciativa no pretende reformar, ni mucho menos someter a discusión, es conveniente aclarar que la producción de petróleo



crudo y gas natural asociado a éste queda reservada en exclusiva a Petróleos Mexicanos. No así el caso del gas natural no asociado al petróleo, en el cual podrán concurrir, además de este organismo, los sectores social y privado, dando preferencia en todo momento a la participación de los mexicanos.

### **3. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA**

La propuesta de reforma está dirigida a modificar los artículos 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para transitar de un régimen de exclusividad a uno prioritario, donde concurren los sectores público, social y privado en la realización de las actividades de explotación de gas natural no asociado al petróleo, las cuales constituirían un área prioritaria del desarrollo nacional, sobre la que el Estado ejercerá su rectoría de acuerdo con lo dispuesto en la propia Constitución y en la ley reglamentaria respectiva.

La presente Iniciativa ratifica y mantiene en plenitud los principios rectores del artículo 27 de la Constitución, tales como el dominio directo de la Nación sobre las substancias del subsuelo; la concesión por el Ejecutivo Federal como vía para la explotación de los mantos, masas o yacimientos de gas natural no asociado al petróleo; la sujeción de dichas actividades a las reglas y condiciones que establezcan las leyes que expida el Congreso de la Unión; el sometimiento a comprobación de las obras o trabajos que se ejecuten o deban efectuarse, y la cancelación de la concesión por inobservancia de las condiciones que la Ley imponga.

### **4. BENEFICIOS**

Entre los beneficios de contar con un marco jurídico adecuado para la explotación del gas natural no asociado al petróleo, que permita la inversión de los sectores social y privado, destacan los siguientes:

- Satisfacción de la demanda interna de gas natural a menores precios para el consumidor;

- Suministro confiable de gas para la generación de energía eléctrica;
- Reactivación del crecimiento económico;

- Oportunidades de inversión al capital mexicano;

- Generación de nuevas fuentes de empleo, riqueza y bienestar para la sociedad;

Fortalecimiento de la balanza de cuenta corriente, impulsado por la captación de divisas provenientes de las exportaciones de gas y la sustitución de importaciones;

Mejores expectativas para las inversiones en siderurgia, petroquímica, cemento, maquinaria pesada y vidrio, entre otras industrias; Conservación y protección al ambiente, y

Fortalecimiento de la industria petrolera nacional en su conjunto.

El Ejecutivo Federal a mi cargo lo ha mencionado en varias ocasiones y hoy lo ratifica: "Petróleos Mexicanos no se vende". La Iniciativa que se presenta ante esa Soberanía no pretende la enajenación de ninguno de los bienes de Petróleos Mexicanos. Por el contrario, el objetivo es que éstos incrementen su productividad y su valor económico, al otorgarle al organismo mayor capacidad para invertir en el conocimiento de nuestras reservas naturales, en la extracción de crudos de mayor calidad, en la transformación industrial y la comercialización para obtener mayores beneficios y, en general, en aquellas actividades en las que se presente una oportunidad y no simplemente una obligación.

Difícilmente se puede encontrar otro sector de la economía que tenga la oportunidad de impulsar el crecimiento nacional, como sucede con la apertura a la inversión de los sectores social y privado en la explotación del gas natural no asociado al petróleo; todo ello con beneficios netos muy importantes en la generación de empleos, los ingresos fiscales, la obtención de divisas y, finalmente, en el apoyo real a los ingresos de las familias mexicanas.

Los criterios de política pública que alientan la presente Iniciativa descansan en los principios de corresponsabilidad entre los Poderes de la Nación para determinar el uso y destino de la riqueza del país; en la búsqueda de condiciones de desarrollo equitativo para todos los mexicanos, mediante el acceso suficiente a energéticos a precios competitivos; en el fortalecimiento de la rectoría del Estado modernizando sus facultades en la materia; en la transparencia y rendición de cuentas respecto de la intervención pública en la explotación y transformación industrial de los hidrocarburos y en la promoción del desarrollo, abriendo nuevas oportunidades a las iniciativas de los sectores social y privado.

La Iniciativa propuesta se fundamenta en los objetivos, estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo 2001 - 2006 y del Programa de Energía 2001 - 2006, que buscan la transformación de la industria energética y el fortalecimiento de la

soberanía nacional, mediante la garantía del abasto pleno de energéticos; la creación de las condiciones para el desarrollo de empresas competitivas en el marco de la globalización de los mercados; el aseguramiento de precios competitivos; la contribución al crecimiento económico impulsado por la inversión de los sectores público, social y privado, bajo una visión de Estado; la generación de empleos e ingresos; el equilibrio de la balanza de cuenta corriente, y el desarrollo de nuevas políticas públicas que promuevan el ahorro de la energía y orienten el desarrollo tecnológico, con especial atención en la preservación y protección del medio ambiente.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 135 del mismo ordenamiento, por el digno conducto de Usted, me permito someter a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente Iniciativa de

## **DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman los artículos 27, párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**"Artículo 27.- ...**

...

...

...

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto,

regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos asociados a éste o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

...

...

...

I. a XX. ...

**Artículo 28.-** ...

...

...

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos asociados a éste; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. El gas natural no asociado al petróleo, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la

Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación, de acuerdo con las leyes de la materia.

...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
...  
..."

#### **TRANSITORIO**

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

Reitero a Usted la seguridad de mi consideración más atenta y distinguida.

Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinte días del mes de septiembre de dos mil cinco.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.**

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**VICENTE FOX QUESADA (rúbrica)**

**DE LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN  
MATERIA DE GAS NATURAL NO ASOCIADO AL PETRÓLEO**

**C. DIP. HELIODORO DÍAZ ESCÁRRAGA,**

**PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO  
DE LA UNIÓN**

Uno de los principales objetivos del sector energético consiste en procurar el mejor aprovechamiento de los recursos, para atender con oportunidad las necesidades energéticas de la Nación. Para ello, es imprescindible una correcta y atinada

conducción de las políticas del Estado que integren y aprovechen las diversas alternativas para la explotación racional de nuestros recursos naturales; de ello depende que dicho sector siga siendo factor fundamental del desarrollo nacional.

El desarrollo y fortalecimiento del sector energético son elementos determinantes para impulsar el bienestar de la población, ya que no sólo influye directamente en su calidad de vida, sino que también es el detonador para el desarrollo productivo de todas las demás actividades económicas.

En la actualidad, los hidrocarburos y las diversas materias primas y productos que de ellos se obtienen son de vital importancia en las expectativas de progreso de la sociedad, razón por la cual las leyes, reglamentos y disposiciones que norman el aprovechamiento de los recursos energéticos de la Nación deben fortalecer la capacidad del Estado para impulsar el desarrollo económico y social.

Un sector energético fuerte y dinámico significa la diferencia entre el estancamiento y el progreso. Por ello, las instancias de gobierno están obligadas a consolidar los recursos energéticos como el punto de partida para el desarrollo económico y social y, en tal virtud, es imprescindible ajustar los alcances y el sentido de las políticas públicas en la materia.

Tradicionalmente se ha entendido la soberanía energética de la Nación como la exploración y explotación de los hidrocarburos exclusivamente por un organismo del Estado. Hoy, la soberanía energética depende de la capacidad de la sociedad para armonizar los intereses públicos y privados en torno al aprovechamiento de los recursos naturales, para satisfacer sus requerimientos de energía.

En este sentido, uno de los objetivos nacionales de mayor prioridad consiste en garantizar el abasto suficiente de energéticos que el país demanda, a precios competitivos y, a partir de ello, detonar el desarrollo de las demás actividades económicas y en general el crecimiento nacional.

En la actualidad, los requerimientos de energía no pueden ser satisfechos exclusivamente por el Estado. Muestra de ello es que nuestro país, a pesar del gran potencial en hidrocarburos, importa grandes cantidades de productos petrolíferos, lo que pone de manifiesto la necesidad de encontrar alternativas para el mejor aprovechamiento de nuestros recursos energéticos.

En los últimos años, el gas natural se ha posicionado como la principal opción energética en el ámbito mundial, en virtud de que es un combustible de elevada eficiencia térmica, altamente competitivo y de bajo impacto ambiental, en comparación con otros energéticos tradicionales. México tiene un amplio potencial para la explotación de este energético.

Sin lugar a dudas, la concurrencia responsable de los sectores público, social y privado en la exploración y explotación del gas natural, constituye una alternativa que, bajo un esquema de rectoría y orientación del Estado, contribuirá a satisfacer los requerimientos de energía y, además, impactará en el desarrollo y crecimiento de todos los sectores industriales.

En virtud de lo anterior, el Ejecutivo Federal a mi cargo presentó ante esa Soberanía una Iniciativa de reformas a los artículos 27, párrafo sexto, y 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por la cual se propone establecer las bases fundamentales para que, de manera complementaria al sector público, los sectores social y privado participen en la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo.

La Iniciativa de reforma constitucional propone que, en materia de gas natural no asociado al petróleo, se transite de un régimen estratégico que exclusivamente permite la explotación al Estado, a uno prioritario, por el cual se permita la concurrencia responsable de los sectores público, social y privado, bajo la rectoría del Estado.

La participación de los sectores social y privado en las áreas prioritarias del Estado, exige una regulación jurídica clara y consistente con los objetivos nacionales.

Es por ello que someto a consideración de esa H. Soberanía una Iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Gas Natural No Asociado al Petróleo, cuyo objetivo es impulsar la modernización del subsector del gas natural, permitiendo, en forma complementaria a Petróleos Mexicanos, la participación de los sectores social y privado de la economía en las actividades de exploración y explotación de este energético, a partir de las premisas propuestas en la Iniciativa de reforma constitucional antes referida.

En efecto, trasladar la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo a un régimen de actividad prioritaria, conlleva la necesidad de regular la forma de participación de los sectores social y privado de la economía, así como sus derechos y obligaciones. Es así como se ejerce una verdadera soberanía en materia energética, al establecer las normas jurídicas conforme a las cuales habrán de realizarse las actividades industriales y comerciales, con base en la rectoría del Estado en el desarrollo nacional.

En ese sentido, la presente Iniciativa tiene por objeto impulsar la explotación de un energético prioritario para el desarrollo nacional, a fin de asegurar su abasto y, al mismo tiempo, promover transformaciones que alienten una mayor inversión en la industria y la participación de empresas mexicanas en el desarrollo de los proyectos de infraestructura energética, bajo la rectoría del Estado, en un justo equilibrio que garantice el crecimiento económico y el progreso nacional.

## **1. DIAGNÓSTICO**

En nuestro país, los avances tecnológicos, particularmente en la generación de energía eléctrica, han demandado una mayor utilización del gas natural como combustible.

Otros factores que también han impulsado el crecimiento de la demanda nacional de gas natural son la participación del sector privado en el transporte, almacenamiento y distribución de ese energético; la aplicación de normas ambientales más estrictas, y su uso como combustible vehicular, así como materia prima en la siderurgia y en la petroquímica.

Las reservas totales de gas natural de nuestro país ascienden a 63.88 billones de pies cúbicos (mmmpc). De ese total, 14.45 mmmmpc corresponden a gas natural no asociado al petróleo, lo que indica una importante oportunidad en el aprovechamiento de este recurso. México ocupa el lugar 34 en el mundo y 7º en América por su volumen de reservas probadas de gas natural.

Se estima que la tasa de crecimiento de la demanda nacional de gas natural, en un escenario base, será de 5.8% en el período 2003-2013. El consumo de este energético pasará de 5,274 millones de pies cúbicos por día (mmpcd) en 2003 a 9,303 mmpcd en 2013. En la actualidad, el sector eléctrico es el mayor



consumidor de gas natural, para el que se estima una tasa de crecimiento anual de 10% en el período referido. Esta tendencia deja al descubierto la necesidad de tener que recurrir a importaciones para asegurar la disponibilidad de gas natural.

En el mejor de los escenarios, asignando los recursos requeridos por Petróleos Mexicanos para el desarrollo de sus proyectos, la producción nacional de gas seco crecerá a una tasa de 2.5% en el período 2003-2013, para pasar de 4,326 mmpcd en 2003 a 5,519 mmpcd en 2013.

En 2004 la producción de gas seco alcanzó en promedio 4,070 mmpcd, y se importó, también en promedio, un volumen de 765 mmpcd. A pesar de que la producción será mayor este año, se prevén importaciones cercanas a 876 mmpcd. En consecuencia, la satisfacción de la demanda impone el reto de incrementar la disponibilidad de gas natural en más de 5,100 mmpcd en los próximos ocho años, con respecto a la producción actual, volumen que supera el consumo actual de países como Argentina, Venezuela, Brasil, España, Francia, Holanda, Egipto, Australia, China, Indonesia, India, Malasia y Corea.

Mantener la relación reservas-producción de gas natural no asociado al petróleo en su nivel actual, considerando el aumento esperado de la producción de ese energético, implica un gran esfuerzo. Lo anterior hace evidente el nivel de intensidad requerido en la industria extractiva de este recurso no renovable, en la que los altos niveles de declinación inducen a perforar una mayor cantidad de pozos. En Estados Unidos de América, por ejemplo, se perforan anualmente más de 20,000 pozos de gas natural no asociado, cifra que contrasta dramáticamente con los cerca de 687 pozos de desarrollo que se pretenden perforar este año en México. De igual forma, contrasta la producción de gas no asociado al petróleo en la porción norteamericana del Golfo de México, que actualmente supera los 12,000 mmpcd, mientras que México apenas este año iniciará la producción de gas no asociado en el mar, mediante el proyecto Lankahuasa.

México cuenta con grandes extensiones terrestres y marinas aún sin explorar. La extensión continental del territorio nacional con potencial de gas es de 448,500 km<sup>2</sup> de la cual sólo alrededor del 22% ha sido explorada. En el Golfo de México la superficie potencial es de 703,500 km<sup>2</sup>.

Actualmente, las reservas totales de gas natural no asociado al petróleo representan el 22.62% de las reservas totales de gas natural, y el 6% de los hidrocarburos totales del país. Así, el porcentaje en el que se propone permitir la concurrencia de los sectores público, social y privado es, como se aprecia, relativamente marginal. Aún con la reforma, se mantiene en exclusiva para Petróleos Mexicanos la explotación del 77.38% de las reservas totales de gas natural y 94% de las reservas totales de hidrocarburos.

Por su gran potencial, México se encuentra ante la oportunidad de convertirse en un importante productor y exportador de gas natural, como ya lo es de petróleo crudo, así como de captar inversiones que reactiven la industria, lo que se vislumbra como punto fundamental para el fortalecimiento de la Nación.

## **2. OBJETIVOS DE LA INICIATIVA**

Como se señaló con anterioridad, la presente Iniciativa tiene por objeto establecer el marco jurídico conforme al cual concurrirán los sectores público, social y privado en las actividades de exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo, con base en las reformas constitucionales propuestas por el Ejecutivo Federal a mi cargo.

Es preciso reiterar que el objetivo de permitir la participación de los sectores social y privado en las actividades antes señaladas, tiene el propósito de complementar los esfuerzos de Petróleos Mexicanos para incrementar la disponibilidad de gas natural, a fin de cumplir con las aspiraciones de un país con proyección de desarrollo, bienestar y crecimiento, sin que con ello se vulnere el principio de soberanía, pues como ya se apuntó, ésta se materializa en la rectoría del Estado y la consecución de los objetivos nacionales.

Llevar a terrenos prácticos la propuesta implica una transformación de la industria del gas natural, la cual requiere del instrumento jurídico idóneo para concretar la rectoría del Estado, garantizar seguridad jurídica a todos los agentes involucrados y dotar de transparencia, tanto en las funciones gubernamentales como en las actividades que realicen los sectores participantes.

Por tratarse de un principio que esta Iniciativa no pretende reformar, ni mucho menos someter a discusión, es conveniente aclarar que la producción de petróleo

crudo y gas natural asociado a éste, queda reservada en exclusiva a Petróleos Mexicanos. No así el gas natural no asociado al petróleo, en cuya exploración y explotación podrán concurrir, además de este organismo, los sectores social y privado.

La modernización del marco jurídico para dar un nuevo impulso al desarrollo de nuestra industria busca crear un círculo virtuoso, no sólo para el crecimiento económico a partir de la inversión de los sectores social y privado en el aprovechamiento del gas no asociado al petróleo, sino también en la generación de beneficios sociales para los mexicanos, pues significará detonar el crecimiento de las demás actividades económicas y elevar la disponibilidad de recursos públicos para el desarrollo de importantes programas sociales.

### **3. DESCRIPCIÓN DE LA INICIATIVA**

#### **3.1. ALCANCE DE LA INICIATIVA**

Con esta Iniciativa se propone crear un marco jurídico idóneo para que tanto el Estado, por medio de Petróleos Mexicanos, como las sociedades mercantiles que se establezcan conforme a las leyes mexicanas, puedan realizar actividades de exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo.

En tal virtud, la Iniciativa define los lineamientos para que, en un marco de soberanía energética, Petróleos Mexicanos, mediante un régimen de asignaciones, y sociedades mercantiles mexicanas, mediante un régimen de concesiones, realicen en forma ordenada y complementaria la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo. Por su naturaleza, la aplicación de la Ley quedará a cargo de la Secretaría de Energía.

En todo caso, la Iniciativa parte de la base de que corresponde a la Nación el dominio directo del gas natural no asociado al petróleo que se encuentre en mantos, masas o yacimientos en el territorio nacional, incluidas la plataforma continental y las plataformas insulares. Ello reitera el principio de soberanía referido en la Iniciativa de reforma constitucional presentada por el Ejecutivo Federal a mi cargo y tiene por objeto establecer el punto a partir del cual los asignatarios y concesionarios podrán explotar, aprovechar y usar el energético antes citado.

Es preciso advertir que la Iniciativa de reformas constitucionales antes referida, propone que la participación de los sectores social y privado en las actividades antes señaladas, se realice en los términos que establezca la ley reglamentaria respectiva y, por ello, en la presente Iniciativa se propone definir los conceptos de exploración y explotación.

La exploración abarcará las actividades relacionadas con la identificación de los mantos, masas y yacimientos en los que se encuentre el gas natural no asociado al petróleo, así como la cuantificación y evaluación de las reservas económicamente aprovechables, a partir de los estudios técnicos correspondientes.

Por su parte, la explotación comprenderá la extracción y el procesamiento del gas natural no asociado al petróleo, así como la conducción, almacenamiento e interconexión indispensables para realizar dichas actividades, y la comercialización del gas extraído.

Las asignaciones y concesiones de exploración y explotación deberán otorgarse por la autoridad de manera equilibrada, a fin de lograr un óptimo aprovechamiento del gas natural no asociado al petróleo y satisfacer los requerimientos de este energético, sin agotar sus reservas. Por ello, y precisamente en ejercicio de las funciones de rectoría del Estado, el Ejecutivo Federal estará facultado para establecer Zonas de Reserva Gaseras Nacionales, con base en los estudios técnicos correspondientes.

Cabe destacar que el gas natural no asociado al petróleo no solamente se encuentra en mantos, masas o yacimientos, sino también, puede hallarse simultáneamente con el carbón mineral y en forma de hidratos. Por ello, la presente Iniciativa también regula mecanismos de explotación en estos supuestos. A este respecto, se prevé la explotación del llamado gas grisú (el que se encuentra junto con el carbón mineral), mediante concesión que podrá otorgarse al mismo concesionario del fondo minero en que se encuentre dicho minera.

Por su naturaleza de actividad prioritaria para el Estado, la Iniciativa propone que la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo sean consideradas actividades de utilidad pública y, por ende, preferentes sobre

cualquier otro aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos y zonas marinas, salvo en el caso de la presencia de mantos, masas o yacimientos de petróleo. En consecuencia, se prevé la posibilidad de la expropiación, la ocupación temporal y la imposición de limitaciones a los derechos de dominio.

Asimismo, se establece que todas las actividades relacionadas con la exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo serán de jurisdicción federal y, por lo tanto, competencia de los tribunales federales.

### **3.2. RÉGIMEN DE CONCESIONES Y ASIGNACIONES**

Por cuanto hace al régimen de concesiones, es fundamental señalar que la presente Iniciativa propone que la participación de los sectores social y privado en las actividades antes descritas, se materialice por conducto de sociedades mexicanas, en cuyo capital social se restrinja la inversión extranjera. Ello, bajo la premisa de que los bienes del dominio directo de la Nación deben ser explotados por mexicanos, sin perjuicio de que la inversión nacional sea complementada con la extranjera cuando sea necesario para el óptimo desarrollo de la industria.

Las concesiones serán otorgadas mediante licitación pública, con objeto de prever las mejores condiciones para la explotación del gas natural no asociado al petróleo. Para dichas licitaciones, se prevén los requisitos relativos al plan de negocios; los programas de exploración y explotación, así como de inversión, cobertura y calidad; las especificaciones técnicas de los proyectos, y el acreditamiento de las condiciones técnicas de seguridad y en materia ambiental.

Las concesiones se otorgarán para que sus titulares realicen la exploración y extracción en un área geográfica y profundidad determinadas, así como para comercializar el gas natural no asociado al petróleo. A este respecto, la Iniciativa reconoce la posibilidad de realizar los trabajos correspondientes en la plataforma continental y las plataformas insulares, dado el potencial de las reservas con que éstas cuentan.

Es preciso destacar que las concesiones serán otorgadas por un plazo de treinta años, con objeto de hacer atractiva la inversión por parte de los sectores social y privado; sin embargo, se reserva para la autoridad la facultad de imponer los plazos en que deberá llevarse a cabo la fase de exploración e iniciarse la de

explotación. Ello, precisamente con objeto de incentivar una exploración ágil que permita concentrar la mayor parte de los trabajos derivados de la concesión en la explotación, para abastecer oportunamente los mercados.

En este mismo sentido y con base en las funciones de rectoría del Estado, la Iniciativa propone que los concesionarios sólo puedan realizar exportaciones de gas natural no asociado al petróleo, una vez que la Secretaría de Energía haya determinado que está garantizado el abasto nacional. De esta manera, se satisface uno de los objetivos esenciales de la reforma, consistente en cubrir los requerimientos de energía que demanda la Nación y, después de ello, propiciar mecanismos para la generación de divisas.

La Iniciativa reconoce los aspectos técnicos relacionados con la explotación del gas natural. En este sentido, establece las reglas conforme a las cuales los concesionarios podrán aprovechar líquidos que extraigan de manera simultánea con el gas natural no asociado al petróleo, para ser utilizados en la misma unidad o complejo industrial, o bien, para ser entregados a Petróleos Mexicanos bajo contrato. Este régimen es similar al establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, respecto de industrias que, por virtud de sus procesos de producción, obtienen como subproductos petroquímicos básicos.

Asimismo, la Iniciativa contempla los supuestos en que una vez realizados los trabajos de exploración y explotación se encuentre petróleo crudo junto con el gas natural. Al respecto, se propone que en estos casos, tal como lo dispone el texto constitucional, inmediatamente se excluya de la concesión la superficie y profundidad en la que se encuentre el petróleo, o bien, se dé por terminada la concesión cuando dicha exclusión no sea posible y, consecuentemente, se rescaten los bienes del dominio público mediante la indemnización respectiva.

Cabe advertir que cuando el concesionario no dé aviso a la Secretaría de Energía sobre el hallazgo de petróleo, procederá la revocación de la concesión sin indemnización alguna.

Por su parte, el régimen de asignaciones que se establece para Petróleos Mexicanos tiene por objeto que este organismo realice la exploración y explotación

del gas natural no asociado al petróleo, en las áreas geográficas que solicite o en aquéllas que determine la Secretaría de Energía en virtud de su potencial.

Este régimen de asignaciones se asimila al de concesiones en lo que es compatible. El objetivo de la Iniciativa a este respecto consiste en generar mecanismos de competitividad en el que esté inmerso Petróleos Mexicanos, a fin de lograr un mercado más eficiente que redunde, en última instancia, en beneficio de los consumidores. De esta manera, el régimen propuesto obliga a Petróleos Mexicanos a ser más eficiente y, consecuentemente, a realizar las inversiones necesarias para modernizar su infraestructura y reducir sus costos.

La Iniciativa delimita claramente las causas de terminación de las concesiones y las asignaciones, y establece que no por ello quedarán extintas las obligaciones contraídas por sus titulares en relación con terceros, ni los eximirá de las responsabilidades en que hubieren incurrido.

Para la revocación de las concesiones y asignaciones se prevén, entre otros supuestos, los relativos a la falta de ejercicio de los derechos en los plazos establecidos o su interrupción; el incumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley y en los títulos respectivos, así como de las disposiciones que emita la Secretaría de Energía; la cesión o transferencia de los derechos conferidos sin autorización o la imposición de gravámenes en cualquier forma; la falta de los seguros por los daños y perjuicios que ocasionen, y la falta de garantías para el inicio de operaciones, en el caso de los concesionarios.

Como se puede advertir, la Ley prevé todos los supuestos en que la autoridad podrá optar por la revocación de la concesión o asignación, a fin de garantizar que la industria se desarrolle dentro de los parámetros que establezca el Estado por virtud de sus funciones de rectoría.

### **3.3. RECTORÍA DEL ESTADO**

Para el eficaz ejercicio de la rectoría del Estado, se prevén atribuciones específicas en esta materia para el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, las que incluyen el establecimiento de las políticas para la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo; la expedición de

las disposiciones administrativas de carácter técnico, la conducción de los procesos de licitación y la evaluación de la factibilidad de proyectos, entre otras.

Es preciso destacar la facultad que se otorga a la Secretaría de Energía para conocer, evaluar y, en su caso, aprobar los programas de trabajo de los concesionarios y asignatarios, lo cual tiene por objeto permitir a la autoridad administrativa realizar una supervisión eficaz de la operación en las actividades de exploración y explotación, a fin de garantizar el cumplimiento efectivo de las disposiciones administrativas y técnicas en la materia, así como asegurar el desarrollo ordenado de la industria.

Otra facultad de la mayor importancia consiste en la posibilidad de fijar cuotas de producción, ante desequilibrios en el mercado que pongan en riesgo la operación eficiente de la explotación del gas natural no asociado al petróleo. De esta manera, la autoridad contará con las herramientas económicas necesarias para estabilizar el mercado y, así, asegurar que no se den variaciones drásticas en los precios.

La Iniciativa otorga a la autoridad administrativa todas las facultades necesarias para verificar el cumplimiento de la ley, de las disposiciones administrativas y de los términos y condiciones establecidos en los títulos de concesión y asignación. Incluso, dada la naturaleza de las actividades de exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo, es preciso que estas facultades de verificación sean interpretadas de la forma más amplia posible, con objeto de asegurar el cumplimiento de la función rectora del Estado en esta materia.

La Secretaría de Energía también tendrá a su cargo el Registro de la Industria del Gas Natural No Asociado al Petróleo y el Catastro Gasero. Éstos son instrumentos imprescindibles de la autoridad para allegarse de la información necesaria para ejercer sus funciones de rectoría.

Al mismo tiempo, la Iniciativa propone que las inscripciones en el Registro citado tengan efectos contra terceros, lo que otorga certidumbre y seguridad jurídica a los concesionarios y asignatarios.

Por su parte, el Catastro Gasero permitirá al Estado obtener la información georreferenciada necesaria para identificar y realizar un mapeo de las Reservas



Gaseras Nacionales y, consecuentemente, tener una actualización de las potencialidades para su explotación económica.

Para garantizar que las determinaciones de la autoridad administrativa en ejercicio de sus funciones de rectoría sean plenamente observadas, la Iniciativa establece un Capítulo de sanciones de carácter económico, que van de entre cinco mil a cien mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, sin perjuicio de la revocación de la concesión o asignación, así como de la responsabilidad penal o civil que pudiera resultar.

### **3.4. SEGURIDAD DE LA INDUSTRIA**

La Iniciativa establece las obligaciones de los asignatarios y concesionarios para garantizar la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente con motivo de sus trabajos de exploración y explotación. En ese sentido, se contienen obligaciones como la de disponer de planes de contingencia para el caso de accidentes que pongan en riesgo las operaciones, así como el establecimiento de servicios permanentes de emergencia para cualquier eventualidad.

Es de destacar la obligación de los concesionarios y asignatarios de contratar seguros de cobertura amplia, en los términos y condiciones que establezca la Secretaría, antes del inicio de los trabajos de exploración y explotación.

Las obligaciones antes descritas conllevan las facultades correlativas de la autoridad para realizar, en cualquier momento, la verificación y supervisión correspondientes, a las cuales deberán sujetarse los asignatarios y concesionarios e incluso, prestar todas las facilidades para que se lleven a cabo, así como proporcionar la información que les sea requerida.

En todo caso, la Secretaría de Energía tendrá amplias facultades para ordenar la suspensión de las obras y trabajos de exploración y explotación, cuando se pongan en peligro la vida e integridad de las personas; se causen o se puedan causar daños a bienes de interés público y, en general, cuando exista el riesgo de un daño inminente. En caso de que el concesionario o asignatario no cumpla con las medidas que a este respecto imponga la autoridad administrativa, las obras y trabajos correspondientes serán suspendidos en forma definitiva, hasta que se

demuestre, a entera satisfacción de la Secretaría, que su continuación no conlleva peligro alguno.

#### **4. BENEFICIOS**

La presente Iniciativa constituye parte esencial del régimen jurídico propuesto para las actividades de exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo, con el que se busca que los esfuerzos de Petróleos Mexicanos se complementen con las inversiones y los insumos tecnológicos que puedan aportar los sectores social y privado, fortaleciendo así la disponibilidad de este energético en nuestro país.

Con la Iniciativa también se fortalece el carácter rector del Estado, toda vez que se otorgan a la autoridad administrativa las facultades necesarias para orientar el aprovechamiento ordenado, oportuno, eficiente y sustentable de las reservas de gas natural no asociado al petróleo del país, lo que contribuirá al fortalecimiento de la economía nacional.

En caso de que esa H. Soberanía apruebe la Iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la presente Iniciativa de Ley Reglamentaria, Petróleos Mexicanos y las empresas de los sectores social y privado que se establezcan conforme a las leyes mexicanas se complementarán para la exploración y explotación del gas natural, lo que redundará en el progreso de la sociedad, en virtud de la reactivación de muchos sectores de la industria nacional que requieren de este energético para sus operaciones.

La responsabilidad de seguir produciendo los recursos energéticos que el país requiere es compartida por todos los sectores de la sociedad. De nosotros depende que el abasto de energéticos esté garantizado y que, además, aprovechemos las ventajas de la riqueza de nuestra Nación para el beneficio de todos los mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de Usted, me permito someter a la elevada consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente Iniciativa de

# LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE GAS NATURAL NO ASOCIADO AL PETRÓLEO

## CAPÍTULO

I

### Disposiciones generales

**Artículo 1.-** Corresponde a la Nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible del gas natural no asociado al petróleo que se encuentre en mantos, masas o yacimientos en el territorio nacional, incluidas la plataforma continental y las plataformas insulares.

**Artículo 2.-** La presente Ley es de orden público y tiene por objeto regular la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo. Su aplicación corresponderá al Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de Energía.

**Artículo 3.-** La exploración es el conjunto de actividades tendientes a identificar mantos, masas o yacimientos de gas natural no asociado al petróleo, así como cuantificar y evaluar las reservas económicamente aprovechables que contengan, mediante trabajos geológicos, geoquímicos y geofísicos tales como gravimetría, magnetometría, prospección eléctrica y electromagnética, sismología y perforación exploratoria.

La explotación comprende la extracción del gas natural no asociado al petróleo en un área geográfica determinada; su procesamiento; la conducción, almacenamiento e interconexión que sean indispensables para realizar dichas actividades, y la comercialización del gas natural extraído, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente Ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 4.-** Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

**I. Asignación:** acto por el cual el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, otorga a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios la autorización para explorar y explotar mantos, masas o yacimientos de gas natural no asociado al petróleo en una área geográfica determinada;

**II. Gas grisú:** gas natural que se forma simultáneamente al carbón mineral y que se encuentra formando parte de una misma veta, manto, masa o yacimiento;

**III. Gas natural no asociado al petróleo:** mezcla de hidrocarburos que presentan en toda su vida productiva la fase gaseosa, conformada principalmente por metano, que se encuentra en mantos, masas o yacimientos y cuya densidad relativa varía entre 0.740 y 0.800 gr/cm<sup>3</sup> y presentan una relación gas-aceite mayor a 20,000 m<sup>3</sup> de gas/m<sup>3</sup> de aceite o líquidos;

**IV. Hidratos de gas:** sólidos compuestos por moléculas de agua que forman una estructura de jaula que contiene una molécula de gas natural, fundamentalmente metano. Son también conocidos como clatratos;

**V. Procesamiento:** trabajos que se realizan en plantas de tratamiento como son la separación de aceite y gas, así como la remoción de impurezas y líquidos del gas natural no asociado al petróleo;

**VI. Reservas gaseras:** volúmenes de gas natural no asociado al petróleo que en mantos, masas o yacimientos constituyen depósitos cuya naturaleza es distinta de los componentes de los terrenos;

**VII. Secretaría:** Secretaría de Energía;

**VIII. Trabajos de exploración y explotación:** las obras y actividades necesarias para la exploración, extracción, procesamiento, conducción, almacenamiento e interconexión a que se refiere el artículo 3 de esta Ley, y

**IX. Zonas de Reserva Gaseras Nacionales:** extensiones geográficas que por sus posibilidades gaseras son reservadas por el Ejecutivo Federal, con la finalidad de garantizar el abasto futuro del país.

**Artículo 5.-** El Ejecutivo Federal establecerá Zonas de Reserva Gaseras Nacionales. La incorporación de terrenos a dichas zonas y su desincorporación de las mismas, serán declaradas por Decreto del Ejecutivo Federal, fundado en los dictámenes técnicos respectivos.

**Artículo 6.-** La exploración y explotación del gas grisú que forme parte de vetas, mantos, masas o yacimientos de carbón mineral objeto de una concesión minera, requerirán concesión otorgada en términos de la presente Ley. La Secretaría determinará la profundidad máxima a la que podrán llevarse a cabo los trabajos de exploración y explotación y fijará las disposiciones técnicas correspondientes.

En estos casos, la concesión para la explotación del gas grisú se otorgará preferentemente a quien sea titular de la concesión minera respectiva, en los términos que señale el Reglamento.

La exploración y explotación de los hidratos de gas requerirán de concesión o asignación otorgada en términos de la presente Ley.

**Artículo 7.-** Los actos relativos a la exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo se considerarán mercantiles para todos los efectos legales y serán de exclusiva jurisdicción federal. Las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de esta Ley serán competencia de los tribunales federales.

## **CAPÍTULO**

**II**

### **De la autoridad**

**Artículo 8.-** Corresponden a la Secretaría las siguientes atribuciones, sin perjuicio de las otorgadas a otras dependencias de la Administración Pública Federal:

- I.** Formular y actualizar las políticas de exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo, para asegurar su aprovechamiento racional y promover su uso eficiente;
- II.** Examinar y aprobar, en su caso, los estudios e informes de cuantificación y certificación de reservas gaseras probadas, probables y posibles de gas natural no asociado al petróleo, de conformidad con las disposiciones aplicables;
- III.** Establecer los términos y condiciones, así como disposiciones administrativas de carácter técnico para la exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo;
- IV.** Evaluar la factibilidad de los proyectos de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo y su congruencia con la política de energía;
- V.** Tramitar los expedientes de expropiación, ocupación temporal o de limitación de dominio de terrenos, en los términos de la presente Ley y demás ordenamientos aplicables;
- VI.** Conducir los procesos de licitación de concesiones para la exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo;

- VII. Otorgar y registrar las asignaciones y concesiones para la exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo;
- VIII. Dar seguimiento a los programas operativos de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo de los asignatarios y concesionarios, así como requerir la información necesaria para ello;
- IX. Ordenar la verificación y vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en esta Ley y en los términos y condiciones establecidos en los títulos de asignación y concesión, así como de las normas oficiales mexicanas y demás disposiciones aplicables;
- X. Ordenar la verificación o inspección de los trabajos de exploración y explotación que lleven a cabo los asignatarios y concesionarios en las áreas geográficas que amparen sus respectivos títulos;
- XI. Evaluar el desempeño de las entidades sectorizadas en materia de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo;
- XII. Conocer, evaluar y, en su caso, aprobar los programas de exploración y explotación de los asignatarios y concesionarios, así como los programas de inversión de los concesionarios;
- XIII. Llevar y mantener actualizados el Registro de la Industria del Gas Natural No Asociado al Petróleo y el Catastro Gasero:
- XIV. Revocar las asignaciones y concesiones, así como expedir la declaratoria de rescate de los bienes del dominio público, en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y
- XV. Las demás que señalen las disposiciones aplicables.

**Artículo 9.-** La Secretaría adoptará las medidas técnicas y administrativas necesarias a fin de garantizar la continuidad de las actividades a las cuales se refiere esta Ley, y expedirá las disposiciones relacionadas con la vigilancia de los trabajos de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo y las normas oficiales mexicanas a que deberán sujetarse.

### **CAPÍTULO III**

#### **De las concesiones y de las asignaciones**

##### **Sección Primera**

##### **De las concesiones**

**Artículo 10.-** La exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo, incluyendo el gas grisú y los hidratos de gas, podrán llevarse a cabo por los particulares, mediante concesión otorgada por el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría.

Las concesiones a que se refiere esta Ley se otorgarán únicamente a sociedades mercantiles constituidas conforme a las leyes mexicanas, cuyo capital social deberá estar integrado al menos con el 51% de capital nacional, sin perjuicio de que la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras resuelva un porcentaje distinto de conformidad con la ley de la materia.

Los titulares de concesiones pagarán las contraprestaciones establecidas en los respectivos títulos y los derechos previstos en la ley de la materia.

**Artículo 11.-** La exploración y la extracción de gas natural no asociado al petróleo materia de la concesión, se realizarán en forma exclusiva en el área geográfica y profundidad que se determinen en el título respectivo.

La extensión de las áreas geográficas y la profundidad a que se refiere el párrafo anterior, serán establecidas en el territorio nacional, la plataforma continental y las plataformas insulares para cada concesión, en función de su potencial económico y conocimiento geológico.

La superficie del área geográfica determinada tendrá forma de polígonos de ángulos rectos, cuyos vértices estarán identificados con sus correspondientes coordenadas, de conformidad con los sistemas de identificación que determine el Reglamento.

**Artículos 12.-** Las concesiones a que se refiere esta Sección se otorgarán mediante licitación pública que realizará la Secretaría conforme a lo siguiente:

**I.** La Secretaría publicará la convocatoria en el Diario Oficial de la Federación y en por lo menos un periódico de circulación nacional;

**II.** Las bases del concurso incluirán, por lo menos, lo siguiente:

**a)** Los requisitos que deberán cumplir los interesados, entre los que se incluirán:

**1.** El plan de negocios;

2. Los programas de exploración y explotación, así como de inversión, cobertura y calidad, de acuerdo con la información disponible;
3. Las especificaciones técnicas de los proyectos, incluyendo las relativas a la conexión, almacenamiento e interconexiones que se prevean, y
4. Los demás requisitos técnicos de seguridad y los que establezcan las disposiciones en materia ambiental.

b) Las actividades de exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo objeto de la concesión y las áreas geográficas y profundidades respectivas;

c) La información técnica disponible sobre las áreas geográficas y profundidades correspondientes;

d) El período de vigencia de la concesión;

e) Los criterios para seleccionar al ganador;

f) La indicación de que en todo momento la Secretaría podrá verificar el cumplimiento de los requisitos a que se refiere este artículo;

g) La condición de que, en caso de obtener la concesión, se deberán exhibir las garantías a que se refiere el artículo 15 de esta Ley, y

h) Las contraprestaciones que deberán cubrirse por el título de concesión.

III. Los interesados deberán acreditar su capacidad jurídica, técnica, administrativa y financiera, en los términos que fije el Reglamento de esta Ley.

**Artículo 13.-** Cuando las proposiciones, planes, programas, especificaciones técnicas o contraprestaciones ofrecidas no sean satisfactorios a juicio de la Secretaría, la licitación se declarará desierta y podrá expedirse una nueva convocatoria.

**Artículo 14.-** Las concesiones de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo se otorgarán por un plazo de hasta 30 años, prorrogables por períodos subsecuentes de 5 años.

Las solicitudes de prórroga se presentarán durante el penúltimo año de vigencia, a más tardar tres meses antes de su conclusión y, en su caso, serán aprobadas por la Secretaría de acuerdo con el cumplimiento de los programas de exploración y explotación, así como los de inversión, cobertura y calidad.



**Artículo 15.-** Una vez otorgada la concesión, el titular deberá exhibir garantía de que cumplirá con los planes, programas, especificaciones técnicas y las contraprestaciones respectivas. Los concesionarios no podrán iniciar los trabajos de exploración y explotación sino hasta que dichas garantías sean exhibidas a satisfacción de la Secretaría.

**Artículo 16.-** En los títulos de concesión que comprendan exploración y explotación, se fijará el plazo en que deberá agotarse la fase de exploración e iniciarse la de explotación. La Secretaría podrá modificar estos plazos a petición del concesionario, con base en la información técnica que presente para tal efecto.

**Artículo 17.-** Las actividades que comprenda la concesión se realizarán por el titular conforme a los términos y condiciones previstos en la Ley, en su Reglamento y en el título correspondiente.

Los titulares de las concesiones no requerirán del permiso a que se refiere la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para la conducción, el almacenamiento y la interconexión indispensables para realizar la extracción y el procesamiento de gas natural no asociado al petróleo, gas grisú e hidratos de gas.

**Artículo 18.-** Los concesionarios podrán contratar o subcontratar las obras, trabajos y servicios que se requieran para la mejor realización de la exploración y explotación, limitándose para ello a los derechos y obligaciones consagrados en el título de concesión. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan en ningún caso concederán por las obras, trabajos o servicios, porcentajes o participaciones de la producción.

**Artículo 19.-** En los casos en que con motivo de los trabajos de exploración y explotación se encuentre petróleo en el área geográfica y profundidad determinadas en el título de concesión, éste será sustituido por otro en el que se excluya la extensión y profundidad que correspondan al manto, masa o yacimiento de petróleo.

En caso de que la exclusión a que se refiere el párrafo anterior no sea posible, con base en los estudios técnicos correspondientes, la Secretaría emitirá la declaratoria de rescate en términos de las disposiciones aplicables.

El concesionario deberá dar aviso a la Secretaría dentro de los diez días hábiles siguientes a aquél en que se haya descubierto la existencia de petróleo en el área geográfica y profundidad determinadas en el título de concesión. El incumplimiento de esta obligación será causa de revocación de la concesión.

**Artículo 20.-** Los concesionarios deberán presentar a la Secretaría un informe anual detallado del estado que guardan las reservas gaseras probadas, probables y posibles del área geográfica concesionada al último día de cada año durante la vigencia de la concesión, en los términos que establezca el Reglamento de esta Ley. Este informe deberá ser realizado por una empresa consultora especializada en la materia, que el concesionario someterá a la aprobación de la Secretaría, y deberá ser presentado a más tardar el último día del mes de febrero del año siguiente.

**Artículo 21.-** Los líquidos que se obtengan del procesamiento del gas natural no asociado al petróleo podrán ser aprovechados en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien, ser entregados a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que expida la Secretaría.

**Artículo 22.-** Los concesionarios podrán realizar exportaciones del gas natural no asociado al petróleo extraído cuando la Secretaría, previa opinión de las demás dependencias competentes, determine que el abasto nacional está garantizado, mediante declaratoria que deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación.

**Artículo 23.-** En caso de desequilibrios de mercado que pongan en riesgo la operación eficiente de la explotación del gas natural no asociado al petróleo, la Secretaría, previa opinión de las demás dependencias competentes, podrá fijar cuotas de producción que tiendan a su estabilización.

**Artículo 24.-** El titular de una concesión que haya sido revocada estará inhabilitado para obtener nuevas concesiones de las previstas en esta Ley, por un plazo de tres años contado a partir de que hubiere quedado firme la resolución respectiva.

## **Sección Segunda**

### **De las asignaciones**

**Artículo 25.-** El Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría, podrá asignar a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios las áreas geográficas que le soliciten o que aquélla considere conveniente asignarles para la exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo.

Las asignaciones serán intransferibles y estarán sujetas a las disposiciones en materia de concesiones, con excepción de las referentes al procedimiento de licitación pública, la prevista en el artículo 15 de esta Ley y las establecidas expresamente en esta Sección.

La exploración y extracción del gas natural no asociado al petróleo materia de la asignación, se realizarán en forma exclusiva en el área geográfica que se determine en el título respectivo.

Las actividades que comprenda la asignación se realizarán por el titular conforme a los términos y condiciones previstos en esta Ley, su Reglamento y en el título correspondiente.

**Artículo 26.-** Las asignaciones se harán sin demérito de los derechos de los concesionarios, evitando fenómenos de concentración que eliminen o limiten, en términos de la ley respectiva, la libre competencia.

**Artículo 27.-** Para el mejor aprovechamiento de las asignaciones, Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos que la mejor realización de sus actividades requiera. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan en ningún caso concederán por las obras, trabajos o servicios, porcentajes o participaciones de la producción.

**Artículo 28.-** Los asignatarios deberán presentar a la Secretaría un informe anual detallado del estado que guardan las reservas gaseras probadas, probables y posibles del área geográfica asignada al último día de cada año durante la vigencia de la asignación, en los términos que establezca el Reglamento de esta Ley. Este informe deberá ser presentado a más tardar el último día del mes de febrero del año siguiente.

### **Sección Tercera**

#### **Disposiciones Comunes**

**Artículo 29.-** El título de asignación o concesión, según sea el caso, deberá contener, entre otros, lo siguiente:

- I. El nombre y domicilio del asignatario o concesionario;
- II. El objeto de la asignación o concesión;
- III. La fecha de inicio de las operaciones y período de vigencia;
- IV. La obligación del asignatario o concesionario de cumplir con las condiciones de seguridad y protección al ambiente que establezcan las disposiciones aplicables;
- V. Las contraprestaciones que deberá cubrir el asignatario o concesionario y su forma de pago;
- VI. Los derechos y obligaciones de los asignatarios o concesionarios, y
- VII. Las causas de revocación de la asignación o concesión.

Un extracto del título respectivo se publicará en el Diario Oficial de la Federación a costa del asignatario o concesionario.

**Artículo 30.-** Las concesiones terminan por:

- I. Vencimiento del plazo establecido o de las prórrogas que se hubieren otorgado;
- II. Renuncia;
- III. Revocación;
- IV. Disolución, liquidación o concurso mercantil del concesionario;
- V. Sustitución, en los casos a que se refiere el artículo 19 de esta Ley;
- VI. Resolución judicial, y
- VII. Rescate de bienes del dominio público.

Las asignaciones terminarán en los casos a que se refieren las fracciones I, III y VI anteriores. Los asignatarios podrán renunciar sólo a las asignaciones que hubieren solicitado.

En el caso de rescate se seguirá el procedimiento establecido en la Ley General de Bienes Nacionales y procederá indemnización.

**Artículo 31.-** La terminación de las concesiones y asignaciones no extingue las obligaciones contraídas por sus titulares con relación a terceros, ni los exime de las responsabilidades en que hayan incurrido por daños y perjuicios causados por las obras, trabajos y operaciones durante su vigencia.

**Artículo 32.-** Serán causas de revocación de las asignaciones o concesiones las siguientes:

- I. No ejercer los derechos conferidos en los títulos respectivos durante un plazo mayor de 180 días naturales, contado a partir de la fecha de su otorgamiento, salvo autorización de la Secretaría por causa justificada;
- II. Interrumpir por un término de 30 días la extracción del gas natural no asociado al petróleo o la realización de sus actividades complementarias, total o parcialmente, sin causa justificada a juicio de la Secretaría;
- III. Incumplir las obligaciones establecidas en esta Ley o en los títulos respectivos, o los términos, condiciones y disposiciones que emita la Secretaría de conformidad con esta Ley;
- IV. Ceder o transferir los derechos conferidos o los bienes afectos a los mismos en contravención a lo dispuesto en esta Ley o gravar dichos derechos en cualquier forma;
- V. No enterar el pago de las contraprestaciones respectivas o de los derechos que establezca la ley de la materia;
- VI. No contar con los seguros previstos en esta Ley;
- VII. Iniciar operaciones sin contar con la garantía a que se refiere el artículo 15 de esta Ley, tratándose de concesionarios;
- VIII. No cubrir las indemnizaciones que se originen por los daños ocasionados, una vez determinada en forma definitiva la responsabilidad del asignatario o concesionario;
- IX. Infringir las normas técnicas aplicables y de seguridad que causen perjuicio a la seguridad y los bienes de terceros;
- X. No proporcionar la información que requiera la Secretaría o proporcionar información falsa;
- XI. Incumplir las órdenes de suspensión de los trabajos de exploración y explotación que dicte la Secretaría en los términos de esta Ley y demás disposiciones aplicables, y
- XII. Por cualquier otra causa establecida expresamente en los títulos respectivos.

La Secretaría procederá de inmediato a la revocación en los supuestos previstos en las fracciones I, IV, VI, VII, VIII, IX, X, XI y XII anteriores.

Tratándose de los supuestos previstos en las fracciones II, III y V procederá la revocación en caso de reincidencia. Existe reincidencia cuando se sancione al infractor por tercera ocasión por la misma causa de revocación.

## **CAPÍTULO**

**IV**

### **De la cesión de derechos**

**Artículo 33.-** La Secretaría podrá autorizar, dentro de un plazo de 180 días naturales contados a partir de la presentación de la solicitud, la cesión parcial o total de los derechos y obligaciones establecidos en las concesiones, siempre que el cesionario reúna los requisitos necesarios para obtener el título de concesión, se comprometa a cumplir con las obligaciones contenidas en éste y se someta a los términos y condiciones que al efecto establezca la Secretaría.

**Artículo 34.-** Los concesionarios en ningún caso podrán ceder los derechos derivados de la concesión a ningún gobierno o Estado extranjeros, ni en forma alguna gravar dichos derechos.

## **CAPÍTULO**

**V**

### **De la ocupación temporal y la expropiación**

**Artículo 35.-** Los trabajos de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo son de utilidad pública y preferentes sobre cualquier otro aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos y zonas marinas, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades, salvo en el caso de la presencia de mantos, masas o yacimientos de petróleo.

**Artículo 36.-** Cuando para llevar a cabo los trabajos de exploración y explotación exista oposición del propietario o poseedor de los terrenos, el Ejecutivo Federal, a propuesta de la Secretaría, decretará la ocupación temporal, la expropiación o la limitación de los derechos de dominio. Las indemnizaciones que correspondan se realizarán de conformidad con lo establecido en la Ley de Expropiación y demás disposiciones aplicables.

## **CAPÍTULO**

**VI**

### **Del registro y catastro**

**Artículo 37.-** La Secretaría tendrá a su cargo el Registro de la Industria del Gas Natural No Asociado al Petróleo, en el que se inscribirán:

- I. Las asignaciones, concesiones y autorizaciones, así como sus modificaciones;
- II. Los actos por los que se den por terminadas las asignaciones y concesiones;
- III. Los decretos por los que se establezcan Zonas de Reservas Gaseras Nacionales, así como los que incorporen o desincorporen terrenos y áreas geográficas a las mismas;
- IV. La cesión de derechos y obligaciones a que se refiere esta Ley, y
- V. Los demás documentos que establezca el Reglamento de esta Ley.

**Artículo 38.-** La información contenida en el Registro a que se refiere el artículo anterior será pública, salvo aquella reservada o confidencial de acuerdo con las leyes aplicables.

**Artículo 39.-** La Secretaría tendrá a su cargo el Catastro Gasero, el cual deberá contener:

- I. La cartografía donde se incluyan las asignaciones, concesiones y Zonas de Reservas Gaseras Nacionales;
- II. La ubicación georreferenciada de los mantos, masas y yacimientos de gas natural no asociado al petróleo;
- III. La ubicación georreferenciada de las instalaciones para la exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo, y
- IV. La ubicación georreferenciada de los polígonos en donde se realicen trabajos de exploración y explotación.

**Artículo 40.-** Las inscripciones en el Registro de la Industria del Gas Natural No Asociado al Petróleo y del Catastro Gasero surtirán efectos contra terceros y se sujetarán a lo establecido en el Reglamento de esta Ley.

## **CAPÍTULO**

**VII**

### **De la verificación**

**Artículo 41.-** La Secretaría ordenará visitas de verificación del cumplimiento de esta Ley, su Reglamento y demás disposiciones aplicables. Para tal efecto, los concesionarios y asignatarios estarán obligados a permitir a los verificadores de la Secretaría el acceso a sus instalaciones, así como a otorgarles todas las facilidades para que realicen la verificación en términos de la presente Ley.

Las verificaciones que la Secretaría ordene se sujetarán a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

La información de la que tenga conocimiento la Secretaría con motivo del ejercicio de sus facultades de verificación tendrá el carácter de pública, reservada o confidencial, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

## **CAPÍTULO**

**VIII**

### **De los seguros**

**Artículo 42.-** Los asignatarios y concesionarios estarán obligados a contratar de manera previa al inicio de los trabajos de exploración y explotación, seguros de cobertura amplia en los términos y condiciones que establezca la Secretaría y las pólizas deberán estar vigentes en todo el tiempo de duración de la asignación o concesión.

Los asignatarios y concesionarios serán responsables por los daños y perjuicios que causen con motivo de los trabajos de exploración y explotación del gas natural no asociado al petróleo.

## **CAPÍTULO**

**IX**

### **De la seguridad**

**Artículo 43.-** Las actividades a que se refiere esta Ley deberán realizarse conforme a las disposiciones legales y administrativas aplicables, normas oficiales mexicanas que al efecto se expidan y otras normas técnicas en materia de seguridad y protección ambiental, así como a las mejores prácticas científicas y técnicas disponibles para el aprovechamiento y uso racional del gas natural no asociado al petróleo.

**Artículo 44.-** Los titulares de asignaciones y concesiones deberán informar a la Secretaría, de inmediato y por escrito, de todo accidente que se relacione con las actividades descritas en esta Ley, que pudieren afectar la seguridad de sus instalaciones, de las personas, bienes o el medio ambiente.

**Artículo 45.-** Los titulares de asignaciones y concesiones deberán disponer de planes de emergencia y contingencia, previamente aprobados por la Secretaría y demás autoridades competentes, en los cuales se definan políticas, lineamientos y acciones para optimizar comunicaciones y uso de recursos, que les permitan solventar efectiva y oportunamente las eventualidades, con el fin de minimizar el impacto al entorno y asegurar la continuidad de las operaciones y servicios.



Igualmente, deberán disponer de un servicio permanente para atender situaciones de emergencia o cualquier contingencia que pueda ocurrir en sus instalaciones y equipos.

**Artículo 46.-** En casos de emergencia, los concesionarios deberán tomar las medidas necesarias para solucionar la situación, debiendo notificar inmediatamente a la Secretaría y a las autoridades federales y locales en materia de protección civil.

**Artículo 47.-** La Secretaría podrá determinar la suspensión de los trabajos de exploración y explotación cuando éstos:

**I.** Pongan en peligro la vida o integridad física de los trabajadores o de los miembros de la comunidad;

**II.** Causen o puedan causar daños a bienes de interés público, afectos a un servicio público o propiedad privada, o

**III.** Cuando así lo prevean las disposiciones aplicables.

Si la visita de verificación practicada revela peligro o daño inminente, la Secretaría dispondrá de inmediato la suspensión temporal de los trabajos, al igual que las medidas de seguridad por adoptarse dentro del plazo que al efecto fije. De no cumplirse con las medidas impuestas en el plazo señalado, ordenará la suspensión indefinida de tales trabajos, hasta que se demuestre a la Secretaría que la continuación de los mismos no representa peligro o daño alguno.

## **CAPÍTULO**

**X**

### **De las sanciones**

**Artículo 48.-** Son infracciones a lo dispuesto en esta Ley:

**I.** Incumplir cualquiera de las obligaciones contenidas en el título de concesión o asignación;

**II.** Incumplir con las medidas de seguridad establecidas en el título de concesión o asignación o en la normatividad vigente;

**III.** Interrumpir injustificadamente las actividades objeto de la concesión o asignación;

**IV.** No dar aviso por escrito a la Secretaría de las modificaciones en las capacidades técnicas, financieras y legales del concesionario;

**V.** Incumplir con especificaciones técnicas relativas a los trabajos de exploración y explotación;

VI. Ceder total o parcialmente los derechos derivados de la concesión sin mediar la autorización de la Secretaría, y

VII. Cualquier otra que no esté expresamente prevista en este artículo, así como aquéllas que establezca el Reglamento de esta Ley.

**Artículo 49.-** Las infracciones a que se refiere el artículo anterior serán sancionadas por la Secretaría, tomando en consideración la gravedad y naturaleza de las mismas, conforme a lo siguiente:

I. Las previstas en las fracciones I y II, con multa de diez mil a cien mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal;

II. Las previstas en las fracciones III, IV, V y VII, con multa de cinco mil a cincuenta mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal, y

III. La prevista en la fracción VI, con multa de cincuenta mil a cien mil veces el salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal.

Cuando con motivo de la infracción se pongan en riesgo la seguridad de las personas o el medio ambiente, la Secretaría podrá disponer la suspensión temporal de los trabajos de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo en los términos a que se refiere el artículo 47 de esta Ley.

**Artículo 50.-** Las personas que realicen actividades de exploración y explotación de gas natural no asociado al petróleo sin contar con la concesión o asignación conforme a lo dispuesto por la presente Ley, perderán en beneficio de la Nación los bienes, instalaciones y equipos empleados en la comisión de dichos actos.

**Artículo 51.-** Las sanciones que se señalan en esta Ley se aplicarán sin perjuicio de la revocación, así como de la responsabilidad civil o penal que resulte.

**Artículo 52.-** Para declarar la revocación de las asignaciones y concesiones y la imposición de las sanciones previstas en esta Ley, así como para la interposición del recurso administrativo de revisión, se estará a lo previsto por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

## **TRANSITORIOS**

**PRIMERO.** La presente Ley entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**SEGUNDO.** Se derogan las disposiciones legales que se opongan a lo establecido en la presente Ley.

**TERCERO.** La Secretaría de Energía revisará las asignaciones petroleras otorgadas a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios y evaluará el otorgamiento de nuevas asignaciones, su reexpedición como asignaciones gaseras en las mismas áreas geográficas o su terminación anticipada, en los términos del presente ordenamiento y demás disposiciones aplicables. En todo caso, se respetarán las asignaciones otorgadas a Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios en las que se hayan iniciado los trabajos de exploración o explotación.

**CUARTO.** Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios proporcionarán toda la información que les requiera la Secretaría para la integración del Registro de la Industria del Gas Natural No Asociado al Petróleo y del Catastro Gasero, así como la información técnica de que disponga para llevar a cabo las licitaciones a que se refiere esta Ley.

**QUINTO.** Las acciones que lleven a cabo la Secretaría de Energía, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios con motivo de la entrada en vigor de la presente Ley, se atenderán con cargo al presupuesto que para el Sector Energético apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal correspondiente.

Reitero a usted la seguridad de mi consideración más atenta y distinguida.

Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veinte días del mes de septiembre de dos mil cinco.

**SUFRAGIO                      EFECTIVO.                      NO                      REELECCIÓN.**

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS**

**VICENTE FOX QUESADA (rúbrica)**

**DE DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO Y DE LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA**

México, DF, 20 de septiembre de 2005.

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

Para los efectos constitucionales y por instrucciones del C. Presidente de la República, con el presente envío a ustedes la **iniciativa de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía**, documento que el propio Primer Magistrado de la Nación propone por el digno conducto de ustedes.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 79 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, acompaño copia del oficio No. 312.A.-001137, signado el 9 del mes en curso, mediante el cual el C. Pablo S. Reyes Pruneda, Director General de Programación y Presupuesto "B" de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señala que no tiene inconveniente con el contenido del Decreto bajo la premisa de que las acciones que lleven a cabo la Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, con motivo de la entrada en vigor del Decreto, se atenderán con cargo al presupuesto del sector energía que apruebe esa H. Cámara en el ejercicio fiscal correspondiente,

Agradezco la atención que concedan al presente y les reitero mi consideración respetuosa.

Atentamente

Dionisio A. Meade y García de León (rúbrica)

Subsecretario de Enlace Legislativo

México, DF, a 9 de septiembre de 2005

**Lic. Max A. Diener Sala**  
**Director General Jurídico de Egresos**  
**Presente**

Hago referencia al oficio 353-A-1-1287 del 7 de septiembre del año en curso, mediante el cual remite la última versión del anteproyecto de Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), elaborado por la Secretaría de Energía (SENER).

El documento señala que con la Iniciativa se busca permitir la participación de los sectores social y privado en la transportación, almacenamiento y distribución de petróleo, petrolíferos y de los productos derivados tanto del petróleo como del gas que constituyan petroquímicos básicos, así como facultar a la CRE para regular dicha participación.

Sobre el particular y después de haber analizado tanto el anteproyecto de Decreto, así como las evaluaciones de su impacto presupuestario elaboradas por la SENER de conformidad con el artículo 79 del Decreto de PEF 2005 y con base en los lineamientos para el efecto emitidos por la Unidad de Política y Control Presupuestario, enviadas mediante oficio 353-A-1.-1293 del 9 de septiembre del presente año, le informo que de aprobarse las reformas y adiciones en los términos propuestos, esta área en el ámbito de su competencia, no tiene inconveniente con el contenido del anteproyecto de Decreto.

Lo anterior es bajo la premisa de que las acciones que lleven a cabo la SENER, la CRE, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios con motivo de la entrada en vigor del decreto se atenderán con cargo al presupuesto del sector energía que apruebe la Cámara de Diputados en el ejercicio fiscal correspondiente, tal y como se señala en el artículo tercero transitorio del propio anteproyecto de Decreto.

Sin otro particular, reitero a usted las seguridades de mi más atenta y distinguida consideración.

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Pablo S. Reyes Pruneda (rúbrica)

Director General de Programación y Presupuesto B

**C. DIP. HELIODORO DÍAZ ESCÁRRAGA,  
PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL HONORABLE CONGRESO  
DE LA UNIÓN.**

De conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a la Nación el dominio directo del petróleo y de todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos. Asimismo, ordena que la explotación de dichos productos se realice en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.

En ese sentido, la Constitución sienta las bases para garantizar que la explotación del petróleo y de los carburos de hidrógeno se realice en circunstancias tales que redunden en beneficio de todos los mexicanos, según lo que establezca la Ley Reglamentaria. De este modo, la industria petrolera ha sido y es fundamental para el desarrollo nacional.

La explotación del petróleo y de los demás hidrocarburos se realiza por una industria altamente tecnificada que, para su desarrollo y eficiencia, requiere la complementación de diversas actividades relacionadas.

Por lo anterior, es preciso que la industria petrolera nacional, a cargo de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios (en adelante PEMEX), vaya de la mano con el desarrollo de las actividades conexas, bajo un régimen de estricta vigilancia

y supervisión por parte del Estado, a efecto de que el progreso industrial sea integral y se garantice la seguridad en todas las actividades que la componen. Por ello, es necesario lograr una mayor inversión, no sólo en la infraestructura de exploración y explotación del petróleo y los hidrocarburos, sino también en las actividades que están relacionadas con aquéllas, entre éstas, el transporte, el almacenamiento y la distribución.

A este respecto, debe tenerse presente que en la actualidad PEMEX cuenta con una red de ductos destinada a la actividad petrolera de aproximadamente 41,800 kilómetros, cuya edad promedio es de 25 años de operación y, a pesar de los esfuerzos de la paraestatal, el mantenimiento en la red de ductos no ha sido suficiente.

Ahora bien, dados los grandes volúmenes de petróleo y los productos obtenidos de su refinación que se trasladan a través de ductos, una sola fuga puede acarrear graves consecuencias.

De hecho así ha sido. Solamente en el periodo que abarca de 2004 a julio de 2005, se han reportado cerca de 700 fugas en la infraestructura de PEMEX y sus organismos subsidiarios, de las cuales varias han derivado en verdaderos desastres, ante todo por la pérdida lamentable de vidas humanas y, además, en virtud de los daños irreparables al medio ambiente y los recursos naturales, así como por las pérdidas materiales. Sólo por citar unos ejemplos, se encuentran los casos de fugas en Nanchital y Coatzacoalcos, en Veracruz, Xicotepéc, Puebla y Villahermosa, Tabasco, todos ellos en 2005. La mayoría de estos accidentes han sido producto de fisuras o fallas en ductos y tuberías.

Los accidentes en la infraestructura de PEMEX, principalmente en la red de ductos, han generado daños ecológicos irreversibles. Tal es el caso de las fugas de petróleo crudo en el Río Coatzacoalcos y las costas del Golfo de México, así como de amoníaco en Nanchital, Veracruz.

Estos acontecimientos no sólo afectan de manera inmediata a las personas y al medio ambiente, sino que tienen efectos perdurables para la salud humana, toda vez que los derrames de petróleo y de otros hidrocarburos llegan a los mantos acuíferos, a la tierra cultivable y, en muchos casos, las sustancias tóxicas quedan dispersas en la atmósfera. Es evidente que estas circunstancias traen consecuencias negativas en la salud de las personas y en la interacción de los ecosistemas, incluso en el largo plazo.

Tan sólo de 2004 a 2005, el costo estimado de las principales contingencias ambientales ha sido mayor a los 1?040 millones de pesos, en limpieza de los sitios, retiro y disposición final de los materiales, reestructuración de áreas y saneamiento del sedimento impactado, de manglares y de suelos, entre otros.

En consecuencia, es imperativo lograr una mayor inversión en la instalación, operación y mantenimiento de la infraestructura destinada al transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, de los productos que se obtengan de su refinación, del gas y de los productos derivados del petróleo y del gas que constituyan petroquímicos básicos, a fin de evitar acontecimientos como los que se han suscitado. A pesar de los esfuerzos hasta ahora realizados, es impostergable el establecimiento de mecanismos que permitan dotar los recursos necesarios para garantizar la seguridad en las actividades relacionadas con los hidrocarburos.

Por lo anterior, el Ejecutivo Federal a mi cargo considera que en las actividades antes señaladas es necesaria la inversión de los sectores social y privado, sin perder por ello el dominio directo de la Nación sobre el petróleo y los hidrocarburos.

La referida participación de la inversión social y privada, además de que contribuirá a una mayor seguridad en las actividades relacionadas con el petróleo, permitirá a PEMEX concentrar sus recursos en la exploración y la explotación de yacimientos, lo que se ha visto rezagado en los últimos años.



## 1. CONGRUENCIA CON EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL

La inversión social y privada en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, los productos obtenidos de su refinación, el gas y los petroquímicos básicos, cumple con los mandatos contenidos en los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por un lado, es congruente con el principio de dominio directo de la Nación sobre los bienes del subsuelo y, por el otro, cumple con la necesaria preservación de la propiedad y el control de los organismos destinados a la realización de actividades estratégicas y exclusivas del Estado Mexicano.

Por lo que hace al primer principio expresado, el sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que la explotación de los productos petroleros se realice en los términos que establezca la Ley Reglamentaria. Es precisamente este ordenamiento el que determina que sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera.

De lo anterior se desprende que la Constitución, dada la constante modernización de la industria y de las actividades relacionadas con ella, no entró en la definición del concepto de explotación, sino que dejó a la legislación secundaria la determinación de las actividades que deben quedar comprendidas dentro de aquél.

En efecto, corresponde al Congreso de la Unión determinar las actividades que comprende la explotación del petróleo y los hidrocarburos y, por ende, aquéllas que sólo pueden ser realizadas por el Estado.

Actualmente, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo establece las actividades que quedan comprendidas en la industria petrolera y, entre ellas, no sólo establece las actividades propias de tal industria, como son la exploración, explotación, refinación y venta de primera mano, sino

incluso actividades conexas, tales como el transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos.

Ahora bien, ante las circunstancias cambiantes en los mercados, las necesidades imprescindibles de una mayor seguridad en las actividades relacionadas con la explotación de hidrocarburos, así como la modernización e innovación industrial, es preciso contar con mecanismos flexibles que permitan una mayor inversión en las actividades relacionadas con la industria petrolera.

Lo anterior se confirma en virtud de la evolución del Artículo 27 Constitucional y de la Ley Reglamentaria respectiva, a partir de la cual puede confirmarse que corresponde a la Nación el dominio directo sobre el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos y que la exclusividad del Estado en esta materia gira alrededor de la explotación de los productos, la cual no incluye a las actividades conexas, permitiendo la participación de los sectores social y privado en estas últimas en los términos de la Ley Reglamentaria.

En esta lógica, de manera sostenida, ha sido voluntad del Poder Legislativo permitir la participación complementaria de los particulares en diversas actividades relacionadas con la industria petrolera estatal, a la par de reservar esta última industria en exclusiva al Estado Mexicano.

Así, por ejemplo, en la Iniciativa de Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, promulgada en 1958, se señaló que mediante la celebración de contratos para la prestación de servicios, los particulares pueden prestar una eficaz colaboración en el aprovechamiento colectivo del petróleo nacional, en la medida en que constitucionalmente pueden tener intervención en las actividades de la industria petrolera, sin que por ello puedan participar en las utilidades de la institución, ni obtener participaciones subordinadas al resultado de los trabajos o servicios que se les encomienden.

Posteriormente, el 21 de abril de 1995 se aprobó una reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para permitir la participación de los sectores social y privado en las actividades conexas de transporte, almacenamiento y distribución de gas, en la cual se reafirmó la exclusividad del Estado para la exploración, explotación y elaboración de este producto.

Con dicha reforma se permitió la participación de los particulares en la construcción, propiedad y operación de ductos y otras instalaciones, precisamente porque dichas actividades son conexas con la explotación y no atentan en contra del dominio directo del Estado sobre el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

Consecuentemente, en opinión del Ejecutivo Federal a mi cargo, tanto del texto constitucional vigente como de la evolución histórica de las disposiciones reglamentarias, las actividades fundamentales de la industria petrolera consisten en la exploración y explotación del petróleo y los hidrocarburos y, en tal virtud, las actividades de transporte, almacenamiento y distribución, en tanto no atentan contra los principios constitucionales, bien pueden ser efectuadas por los sectores social y privado, sin perjuicio de que el Estado continúe realizándolas.

Por lo tanto, la presente Iniciativa tiene por objeto plantear ante esa Soberanía la posibilidad de excluir las actividades de transporte, almacenamiento y distribución, de las actividades previstas en el artículo 3 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, a efecto de que dejen de ser consideradas como formas de explotación de la industria petrolera y, con ello, permitir la participación de la inversión de los sectores social y privado, sin menoscabar los derechos exclusivos de la Nación sobre el petróleo y los hidrocarburos y bajo un régimen de estricta vigilancia y supervisión por parte del Estado, a efecto de garantizar las condiciones de seguridad y el desarrollo integral de la industria.

Por lo que hace al segundo principio constitucional, contenido en los artículos 25 y 28 de la Ley Fundamental, la presente Iniciativa no propone variación alguna en la organización y funcionamiento de PEMEX ni, menos aún, modificaciones al régimen de propiedad exclusiva de los Organismos que tienen a su cargo la realización de las actividades estratégicas reservadas en exclusiva al Estado Mexicano, a saber, Petróleos Mexicanos, Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Refinación.

En efecto, la participación de los sectores social y privado en el transporte; almacenamiento y distribución de los productos a los que alude la presente Iniciativa, no entraña en forma alguna su participación en la propiedad de los organismos públicos descentralizados mencionados en el párrafo anterior.

Con ello, la Nación mantendrá al cien por ciento la propiedad de los organismos estatales que desarrollan las actividades estratégicas enumeradas en el artículo 28 de la Constitución Federal, con exclusión de la participación de los sectores social y privado.

En suma, el Ejecutivo a mi cargo considera que la Iniciativa propuesta cumple a cabalidad los mandatos y principios consagrados en el texto constitucional, particularmente en sus artículos 25, 27 y 28.

## **2. CONSIDERACIONES DE CARÁCTER**

### **ECONÓMICO.**

El suministro oportuno y eficiente de petrolíferos (productos obtenidos de la refinación del petróleo) que el país requiere, está condicionado a la existencia de la infraestructura adecuada de transporte, almacenamiento y distribución.

El nivel de ventas de hidrocarburos en México ha registrado incrementos significativos en un contexto en el cual prácticamente no ha crecido la

infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución al grado que en algunos casos la situación se ha vuelto crítica.

En adición a lo anterior, la incorporación del país a la economía mundial ha transformado la dinámica y la estructura del desarrollo nacional, con lo cual se ha modificado la distribución geográfica de la actividad económica. Ello, ha originando nuevos patrones de distribución regional de la demanda de hidrocarburos.

Para abastecer el mercado, es preciso contar con sistemas económicos y seguros para el transporte y distribución de hidrocarburos. Si bien es preciso contar con una red eficiente de transporte y distribución por carreteras, mar y vías férreas, el sistema que reviste la mayor confiabilidad es el de transporte por medio de ductos, cuyo costo es 20 veces menor al de autotank y tres veces menor que el de buquetank.

En efecto, el traslado por ducto garantiza la confiabilidad de suministro, ya que el movimiento de productos es continuo y no está sujeto a condiciones climáticas ni de disponibilidad de los diversos vehículos para el transporte.

Actualmente existe un requerimiento urgente de ampliación de la infraestructura de transporte por ducto, ya que ésta se encuentra prácticamente saturada, lo que debe ser subsanado en el corto plazo.

Sin perjuicio de asegurar que el transporte y distribución por autotank, carrotank y buquetank se realicen en condiciones óptimas de seguridad, es imprescindible mejorar el sistema por ductos, el que en todos sus aspectos resulta más confiable y económico, siempre que se realice la inversión necesaria y urgente para su mantenimiento adecuado.

En efecto, no cabe la menor duda de que una adecuada red de ductos requiere una amplia inversión. A este respecto, puede señalarse que en el 2004 la inversión de PEMEX dedicada al mantenimiento y mejoramiento de ductos, almacenamiento y transporte representó el 13% del total del monto de inversión

física autorizado, mientras que lo programado en 2005 para el mismo rubro fue del 15%.

Adicionalmente, debe tenerse presente que PEMEX opera con significativas restricciones presupuestarias y legales; que la infraestructura actual es obsoleta y poco eficiente y, además, existe poca flexibilidad operacional para transportar, almacenar y distribuir hidrocarburos y productos destilados. Ello, ha resultado en que no se puedan satisfacer las necesidades que demanda el mercado y que el suministro de productos no se realice bajo las características de economía, seguridad y confiabilidad requeridas.

Debido a lo anterior, surge la necesidad de contar con el apoyo de terceros para la construcción de infraestructura, con objeto de reducir costos, satisfacer las características de seguridad y confiabilidad ya señaladas, así como mejorar el nivel de eficiencia y calidad en el desempeño de los trabajos. A este respecto, es preciso considerar que las compañías prestadoras de servicios son propietarias de tecnología avanzada con las que muchas veces no cuentan los organismos públicos y, además, tienen una mayor flexibilidad administrativa.

Ante el panorama antes descrito, de aprobarse la presente Iniciativa por esa Soberanía, se esperan, entre otros, los beneficios siguientes:

**Liberación de recursos de inversión.** Una de las ventajas principales de la implementación de los esquemas de inversión realizada por terceros, se refiere a la flexibilidad que éstos generarían para el ejercicio presupuestal de la empresa paraestatal. Dado que las inversiones iniciales para la construcción de los activos serían ejecutadas por los sectores social y privado, PEMEX tendría la posibilidad de dirigir el presupuesto, en los escenarios a corto plazo, hacia proyectos de infraestructura productiva que propicien mayor valor a la empresa, sin perder el control y la eficiencia de los sistemas de apoyo en la cadena de valor.

**Optimización de las inversiones necesarias en infraestructura.** Ello, en virtud de que, a partir de la competencia entre los agentes económicos, necesariamente se optimizan los esquemas de inversión, así como los sistemas de transporte, almacenamiento y distribución, bajo los estándares de seguridad y confiabilidad requeridos para el manejo de este tipo de productos.

**Implementación de nuevas tecnologías.** El beneficio de contar con la tecnología que se utiliza en el mercado internacional y la experiencia en la implementación con la que cuentan las empresas privadas, se vuelve de suma importancia para la operación eficiente de PEMEX. Esta ventaja tecnológica se extiende a todos los segmentos de la cadena de valor de la empresa, ya que se promueve la adición de nuevos sistemas y equipos.

**Mejora en los tiempos de implementación de los proyectos.** Debido a que es de interés para las empresas de los sectores social y privado comenzar a operar lo más pronto posible (y de esta manera comenzar a recuperar su inversión), es muy probable que los tiempos de implementación de los proyectos sean menores a los que típicamente suceden en PEMEX, de modo tal que los beneficios aquí considerados puedan obtenerse en menor tiempo.

**Beneficios al reducir incidentes.** Debido a que PEMEX contará con más recursos disponibles, se realizarán las rehabilitaciones de las instalaciones existentes, con lo que se reducirán las posibilidades de que exista algún incidente. Esto permitirá disminuir sensiblemente los riesgos a la vida de las personas, así como daños al medio ambiente.

### **3. SUPERVISIÓN Y VIGILANCIA POR PARTE DEL ESTADO.**

La participación de los sectores social y privado en el transporte, almacenamiento y distribución de petróleo y los productos que se obtengan de su refinación, gas y petroquímicos básicos, exige facultar a la autoridad para realizar una supervisión y vigilancia adecuada de sus actividades.

Por ello, la presente Iniciativa abarca reformas y adiciones a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, consistentes con la modernización del sector energético, con objeto de fortalecer al órgano regulador, dotándolo de mayores atribuciones para regular y establecer estándares de eficiencia y calidad para quienes participen en la realización de las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de petróleo y productos que se obtengan de su refinación, gas natural, gas licuado de petróleo, así como productos que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyan petroquímicos básicos, en términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Mediante el ejercicio de sus facultades autónomas, la Comisión Reguladora de Energía contará con la autoridad necesaria para regular con imparcialidad, eficacia y transparencia las actividades que mediante la presente Iniciativa se propone queden dentro de su ámbito de competencia.

El esquema que se somete a esa Soberanía resulta congruente con la situación actual y considera los retos futuros del sector energético. Por ello, en la presente Iniciativa se propone ampliar las actividades sujetas a regulación y, consecuentemente, asignar a la Comisión Reguladora de Energía las atribuciones necesarias para la consecución de su objeto.

En este sentido, se propone facultar a la Comisión Reguladora de Energía para que expida los términos y condiciones a que se sujetarán los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, productos que se obtengan de su refinación y productos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyan petroquímicos básicos, cuando sean prestados por los sectores social y privado, ya sea antes o después de la venta de primera mano por parte del Estado.

Cabe destacar que los servicios antes referidos, cuando sean prestados directamente por PEMEX y sus organismos subsidiarios, con su infraestructura,



quedarán sujetos a dicha regulación una vez que se haya llevado a cabo la venta de primera mano, sin perjuicio de su obligación de observar estrictamente, en todo momento, las normas técnicas y de seguridad que le sean aplicables.

Asimismo, se prevé que la Comisión Reguladora de Energía expida las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de los productos señalados en el párrafo anterior, como actualmente sucede en el caso del gas, salvo que existan condiciones de competencia efectiva a juicio de la Comisión Federal de Competencia.

Lo anterior tiene por objeto evitar que, ante la falta de condiciones de competencia, se aproveche dicha situación en la determinación de las contraprestaciones por los servicios referidos en perjuicio de PEMEX y sus organismos subsidiarios, al mismo tiempo que se permitirá a la Comisión Reguladora de Energía que en las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones se prevean mecanismos que aseguren la inversión en el mantenimiento de la infraestructura.

De esta manera, la intervención de la Comisión Reguladora de Energía asegurará la prestación eficiente, segura y con estándares internacionales de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de los productos antes señalados. De igual manera, al establecer los términos y condiciones para la prestación de dichos servicios, así como su regulación tarifaria y, en su caso, la correspondiente imposición de sanciones, se logrará una operación transparente, oportuna y eficaz del ente regulador, dando seguridad jurídica no sólo a las actividades que están a cargo de las entidades públicas, sino también a las que realicen los particulares, cuya participación, siempre bajo la rectoría del Estado, coadyuvará sin duda en mayor medida al desarrollo económico nacional.

#### **4. RÉGIMEN TRANSITORIO.**

Es preciso reiterar que la propuesta contenida en la presente Iniciativa no tiene el propósito de vender o privatizar los activos de la industria petrolera estatal. Muy por el contrario, se busca garantizar la inversión imprescindible e impostergable en la infraestructura destinada al transporte, almacenamiento y distribución de los productos que señala la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y, para ello, permitir la participación de los sectores social y privado en tales actividades.

Lo anterior no menoscaba las facultades de PEMEX para realizar los trabajos y las inversiones correspondientes, sino que posibilita la participación complementaria de los particulares únicamente en dichas actividades. Esta situación queda expresamente confirmada en el artículo segundo transitorio de la presente Iniciativa, por el que se establece que PEMEX conservará la propiedad de la infraestructura, la cual incluye los ductos que se encuentren dentro de su patrimonio, a la fecha de entrada en vigor del Decreto.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de Usted, me permito someter a la elevada consideración del Honorable Congreso de la Unión, la presente Iniciativa de

## **DECRETO QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO Y DE LA LEY DE LA COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA**

**Artículo Primero.** Se **reforman** los artículos 3, fracciones I, II y III; 4, párrafos segundo y tercero; 9; 10, párrafo segundo; 12; 13, párrafo primero, y 14, párrafo primero, y se **adiciona** un párrafo tercero al artículo 10, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, para quedar como sigue:

**"Artículo 3. ...**

I. La exploración, la explotación, la refinación y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;

II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, y

III. La elaboración y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran:

1. a 9. ...

**Artículo 4. ...**

El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas también podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan. El gas metano quedará sujeto al régimen previsto en este párrafo.

El transporte, el almacenamiento y la distribución de los productos a que se refiere el artículo 3, fracciones I y III, también podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones de almacenamiento y equipos necesarios para dichos fines en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan. En estos casos, los ductos, instalaciones y equipos deberán destinarse de manera exclusiva al transporte, almacenamiento y distribución de productos de Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios o suministrados por éstos.

.....

.....

**Artículo 9.** La industria petrolera y las actividades a que se refiere el artículo 4, párrafos segundo y tercero, son de la exclusiva jurisdicción federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas, reglamentarias y de regulación que las rijan.

**Artículo 10.** ...

Asimismo y para los efectos a que se refiere el párrafo anterior, se consideran de utilidad pública las actividades de construcción de ductos, así como el transporte, almacenamiento y distribución de los productos a que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo 4 de esta Ley.

Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y las empresas de los sectores social y privado estarán obligados a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución de gas por medio de ductos, en los términos y condiciones que establezcan las disposiciones reglamentarias.

**Artículo 12.** En lo no previsto por esta Ley, se consideran mercantiles los actos de la industria petrolera y actividades a las que se refiere el artículo 4, párrafos segundo y tercero, que se regirán por el Código de Comercio y, de modo supletorio, por las disposiciones del Código Civil Federal.

**Artículo 13.** Los interesados en obtener los permisos a que se refieren los párrafos segundo y tercero del artículo 4 de esta Ley, deberán presentar solicitud a la Secretaría de Energía que contendrá: el nombre y domicilio del solicitante, los servicios que desea prestar, las especificaciones técnicas del proyecto, los programas y compromisos de inversión y, en su caso, la documentación que acredite su capacidad financiera.

.....

.....

I. a V. ...

...

**Artículo 14.** La regulación de las actividades a que se refiere el artículo 4, párrafos segundo y tercero, y de las ventas de primera mano de gas tendrá por objeto asegurar su suministro eficiente y comprenderá:

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

**Artículo Segundo.** Se **reforman** los artículos 2, fracciones VI, VII y VIII; 3, fracciones VIII a XI y XXI, y 10, párrafo primero, y se **adiciona** la fracción VII Bis al artículo 3, de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía, para quedar como sigue:

**"Artículo 2. ...**

**I. a V. ...**

**VI.** El transporte, el almacenamiento y la distribución de gas natural;

**VII.** El transporte y la distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos, y

**VIII.** El transporte, el almacenamiento y la distribución de petróleo, de los productos que se obtengan de su refinación y de los productos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyan petroquímicos básicos, que realice Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios después de la venta de primera mano, así como los sectores social y privado en términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

.....

**Artículo 3. ...**

**I. a VII. ...**

**VII Bis.** Expedir los términos y condiciones a que deberá sujetarse el transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, de los productos que

se obtengan de su refinación y de los productos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyan petroquímicos básicos, que realice Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios después de la venta de primera mano, así como los sectores social y privado en términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;

**VIII.** Expedir los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución de gas natural;

**IX.** Expedir los términos y condiciones a que deberá sujetarse la prestación de los servicios de transporte y distribución de gas licuado de petróleo por medio de ductos;

**X.** Expedir las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios a que se refieren las tres fracciones anteriores, salvo que existan condiciones de competencia efectiva, a juicio de la Comisión Federal de Competencia;

**XI.** Solicitar a la Secretaría de Energía la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la continuidad de los servicios a que se refieren las fracciones VII Bis, VIII y IX de este artículo;

**XII. a XX.** ...

**XXI.** Imponer las sanciones administrativas previstas en el artículo 15 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, por infracciones a las disposiciones de esa Ley y sus disposiciones reglamentarias en las actividades reguladas, y

**XXII.** ...

**Artículo 10.** El otorgamiento de permisos para la prestación de los servicios de transporte y distribución por medio de ductos, de los productos a que se refiere el artículo 2, fracciones VI, VII y VIII de esta Ley, implicará la declaratoria de utilidad pública para el tendido de los ductos en predios de propiedad pública, social y privada, de conformidad con el trazado aprobado por la Comisión en coordinación con las demás autoridades competentes.

....."

## **TRANSITORIOS**

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

**SEGUNDO.** Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conservarán la propiedad de la infraestructura que a la fecha de entrada en vigor de este Decreto se encuentre en su patrimonio.

**TERCERO.** Las acciones que lleven a cabo la Secretaría de Energía, la Comisión Reguladora de Energía, Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios con motivo de la entrada en vigor del presente Decreto, se atenderán con cargo al presupuesto que para el Sector Energético apruebe la Cámara de Diputados en el Presupuesto de Egresos de la Federación en el ejercicio fiscal correspondiente.

**CUARTO.** Se derogan las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Reitero a Usted C. Presidente de la Cámara de Diputados, las seguridades de mi atenta y distinguida consideración.

Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal,

A los veinte días del mes de septiembre de dos mil cinco.

**SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN.**

**EL PRESIDENTE DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.  
VICENTE FOX QUESADA (rúbrica).**

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1846-III, jueves 22 de septiembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN GALINDO NORIEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Ramón Galindo Noriega, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55 fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de éste H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se fundamenta y motiva bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

En la actualidad, el principal reclamo de ciudadanía es la seguridad pública, encabezando por consiguiente la agenda y el quehacer político nacional. Desafortunadamente el alto índice de inseguridad al que nos enfrentamos día a día como sociedad, ha llegado a convertirse en el principal tema de debate en cualquier ambiente social, político o económico, poniendo en primer plano la inadecuada función de los órganos de administración, procuración de justicia y ejecución sanciones, siendo estos en consecuencia uno de los sectores más desacreditados en el ámbito de la función gubernamental.

Esta legítima percepción ciudadana en torno a la inseguridad pública que nos aqueja, debe constituir un gran motivo de preocupación por parte de todas las autoridades situadas, sin excepción alguna, en los distintos ámbitos de gobierno, al constituir la seguridad pública un componente clave de la gobernabilidad y



factor esencial de la cohesión social en nuestro país, porque de ella deriva la salvaguarda de la integridad física de las personas y sus libertades, la protección patrimonial, así como el orden y la paz pública, en otras palabras, una de las finalidades esenciales del Estado como forma de organización social.

Sabemos que la problemática que engloba la inseguridad pública en nuestro país, dada la naturaleza e importancia que esta reviste, no puede quedar a expensas de posturas político - electorales, ni mucho menos de posiciones radicales que de manera sistemática se obstinan en desacreditar toda legítima exigencia ciudadana de mejores condiciones de seguridad pública, por ello, vemos con preocupación la lamentable actitud mostrada en algunos casos, por parte de las diversas autoridades encargadas paradójicamente de velar por la seguridad de las personas, las cuales en algunos casos extremos como en el caso del Distrito Federal, se han mantenido en el recurrente descrédito de toda medida de exigencia pacífica de seguridad por parte de la sociedad civil, situación de la que todos hemos sido testigos, constatando con enojo esta predecible actitud, que va desde la ineficiencia hasta la negligencia en el ejercicio de uno de los deberes públicos más importantes, que es el de proporcionar condiciones de seguridad pública a los gobernados, a los cuales se deben los gobernantes.

Lejos de estas actitudes radicales y egocéntricas de algunos gobernantes que en lugar de cumplir con la función pública que les fue encomendada, se encuentran en plena campaña política con miras a su bienestar personal sin importar proyecto alguno de nación, estamos convencidos de la legítima exigencia ciudadana, de contar con condiciones reales de seguridad, misma que se ha manifestado a través de marchas ciudadanas y demás medidas pacíficas enfocadas en exigir a todas las autoridades competentes, la implementación de medidas que garanticen la salvaguarda de la integridad y derechos fundamentales de todos los gobernados. Acciones ciudadanas que demuestran el gran valor cívico de una sociedad preocupada, lejos de apasionamientos políticos, por el bienestar de su país y el de sus hijos, una sociedad viva que exige como es su derecho el debido

actuar de sus autoridades a las cuales les fue encomendada preservar este importante derecho ciudadano, como lo es la seguridad pública.

Aplaudimos y respetamos en todos los sentidos estas legítimas exigencias, y como respuesta a ellas, las diversas instancias de gobierno, y en este caso el Poder Legislativo, se encuentra obligado a dotar a los diversos órganos que participan en el sistema de seguridad pública de mejores herramientas jurídicas, que tiendan a la estructuración de un eficiente modelo de seguridad, partiendo de una visión integral del concepto de seguridad pública como tal, abarcando la etapa de prevención de delito, la de procuración e impartición de justicia, de ejecución de sanciones, así como de manera especial, el olvidado eslabón de esta cadena que viene a culminar con este importante ciclo de la seguridad pública, que es la etapa pospenitenciaria, misma que de nueva cuenta se entrelaza con la etapa primaria que es la prevención del delito.

Sólo de esta manera es como se podrá atender debidamente aquellas medidas que tengan por objeto el funcionamiento de las instituciones de justicia, el sistema de control penal, el sistema policial de seguridad, las acciones de prevención y sanción del delito, las políticas y la estructuración de las instituciones encargadas de procurar e impartir justicia, llegando hasta los sistemas de enjuiciamiento penal, ejecución de penas, así como el sistema pospenitenciario, encargado este último tanto de reducir las posibilidades de reincidencia en el comportamiento delictivo de la persona que ha cumplido una pena por virtud de la comisión de un ilícito; de incrementar las posibilidades de reinserción social del delincuente, así como disminuir el riesgo de la ciudadanía al reducir la probabilidad de que el ex sentenciado vuelva a incorporarse a las filas de la delincuencia.

Ello es así, toda vez que actualmente, los subsistemas de seguridad pública han venido operando en forma aislada unos con otros, a pesar de los esfuerzos jurídicos legislativos, sin que exista una vinculación apropiada entre éstos, más aún, en el caso particular del subsistema de tratamiento pospenitenciario, podemos señalar que en términos generales este ha sido la gran parte olvidada

del sistema de seguridad pública en nuestro país, cuya inobservancia ha propiciado la existencia de un esquema poco afortunado de seguridad pública en donde toda idónea concatenación entre las diversas etapas del sistema de seguridad - anteriormente señaladas -, no han brindado los resultados esperados, al omitirse el último eslabón de la cadena de conexión de todo sistema integral de seguridad pública, provocando que el trabajo implementado por el Estado no culmine debidamente, por no existir medidas preventivas que tiendan a reducir las posibilidades de reincidencia en el comportamiento delictivo de aquellas personas que han cumplido una pena por virtud de la comisión de un ilícito así como de incrementar las posibilidades de reinserción social del mismo.

En efecto, en la fase última del sistema de Seguridad Pública, es decir, la etapa pospenitenciaria, el tema no hace gala de demasiada claridad, pues el Estado desconoce la vida diaria de los ex condenados una vez que han cumplido su pena y son puestos en libertad, y más que el acontecer diario no tiene conocimiento sobre su proclividad a la delincuencia, pues al ser excarcelados de una institución en donde existen vicios que se han extendido impidiendo el completo desarrollo de readaptación, el índice de reincidencia es mayor, lo que provoca que la delincuencia tenga un campo de acción complementario, es decir, su ámbito de acción tiene una perfecta conexión, pues esta falla en el sistema de seguridad pública **ha provocado que 6 de cada 10 de estos hombres y mujeres que ya cumplieron su deuda social, cometan de nueva cuenta un delito durante los dos años siguientes a su excarcelación**, actualizándose ineludiblemente la figura de la reincidencia, e incluso de la habitualidad, siendo éstos fenómenos sociales muy graves, y demuestran que el fenómeno de la delincuencia es recurrente.

A mayor abundamiento, el doctrinario René González de la Vega, al realizar un profundo estudio, denominado *Políticas públicas en materia de criminalidad-Teoría de los escenarios 2000-2030*, afirma con base en estadísticas que **dentro de los dos primeros años de libertad los expresos vuelven a reincidir en un ochenta por**

**ciento**, lo que hace que nuevamente dichos sujetos se encuentren situados en un sistema penal que lejos de propiciar una debida reinserción social, y por ende reducir las posibilidades de reincidencia delictiva, propicia ante la falta de políticas públicas y medidas de orientación, y en su caso vigilancia, por parte del Estado, que este sujeto sea vulnerable a ser parte de las filas de la delincuencia.

Esta lamentable situación, podría tratar de evitarse si el Estado a fin de encausar y apoyar la reinserción social, empleara mecanismos de apoyo y vigilancia sobre los ex reos compurgados, proporcionándoles políticas públicas que permitan mayores oportunidades de empleo y desarrollo así como al mismo tiempo instrumentará en los casos que así lo amerite mecanismos de supervisión al sujeto que ha cumplido una pena por virtud de la comisión de un ilícito.

Por ello se estima indispensable cerrar el círculo de las respuestas contra el crimen, con programas y apoyos a mediano y largo plazo de orden pospenitenciario, labor que corresponde al Estado implementar, toda vez que derivado de lo estatuido por el artículo 21 constitucional, la seguridad pública constituye una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, motivo por el cual en un primer plano, propiciar una adecuada seguridad pública constituye una obligación del Estado, en tanto que para toda persona, constituye un derecho inherente a su calidad de gobernado. Así las cosas, el Estado se encuentra obligado a propiciar todos aquellos medios que procuren otorgar a la ciudadanía condiciones de paz y tranquilidad, tanto en su persona, como en su patrimonio.

En razón de ello, una de las asignaturas pendientes por parte del Estado en materia de seguridad, lo constituye, como ya lo hemos señalado con anterioridad, la estructuración e implementación de acciones enfocadas en la orientación y seguimiento de las personas que han compurgado sus respectivas sanciones por virtud de la comisión de un delito, es decir, el llamado seguimiento pospenitenciario, el cual representa la última fase del sistema de seguridad pública y justicia, y que constituye un eslabón que permitirá enlazar debidamente la etapa

posterior a la ejecución de la sentencia, con la etapa relativa a la prevención del delito, y que lograría que el sujeto sentenciado una vez compurgada la pena de prisión pudiera ser supervisado por la autoridad, como una medida de seguridad, a efecto de que dicha autoridad tengan conocimiento del grado de rehabilitación e integración social que tenga el sentenciado, así como de su desarrollo, evitando lo que en la mayoría de los casos sucede, su reincidencia, pues gran parte de las personas sujetas a pena de prisión vuelven a delinquir.

En ese sentido, la presente iniciativa propone ampliar el alcance de la medida de seguridad prevista por las leyes penales, relativa a la vigilancia de la autoridad, a efecto de que esta pueda ser aplicable no solamente en la ejecución de la pena, sino también en la etapa posterior, es decir, en la referida etapa pospenitenciaria, que se presenta una vez que el sentenciado haya compurgado la pena correspondiente por la comisión de un ilícito. Bajo el entendido de que dicha medida operaría sólo en caso de que las personas sobre las cuales se aplicaría hubieran cometido un delito grave o se tratara de un delincuente reincidente o habitual en los términos previstos por las disposiciones penales correspondientes, ya que este sector dadas sus características peculiares, constituye el más proclive a reincidir en la comisión del ilícito.

Para tal efecto se propone establecer en el artículo 16 Constitucional la posibilidad de implementar la vigilancia pospenitenciaria respecto de aquellos sujetos que han sido sentenciados por la comisión de algún delito grave así como aquellos que tengan la calidad de reincidentes o habituales, dicha medida operaría mediante autorización emitida por la autoridad judicial a petición de la autoridad federal o estatal competente, para ello se prevé que la autoridad competente deberá fundar y motivar por escrito las causas legales de la solicitud, expresando a su vez las medidas de vigilancia y la duración de esta, la cual no excederá de una cuarta parte de la pena de prisión impuesta. Esta vigilancia se ajustará a los requisitos y límites previstos en las leyes correspondientes, consistentes en ejercer sobre la

persona sujeta a esta medida, la observación y orientación de su conducta, sin que ello implique una privación de la libertad.

Cabe señalar que la medida propuesta con anterioridad, en ningún momento pretende constituirse como una medida arbitraria y discrecional por parte de la autoridad encargada de la supervisión, ello en razón de que el referido acto encontraría debido sustento constitucional como una medida de carácter excepcional que deberá observar el principio de legalidad en su implementación, asimismo la autoridad encargada tanto de ordenar, solicitar y ejecutar dicha vigilancia estaría constitucional y legalmente facultada para ello, a la vez que la resolución que dicte o emita la autoridad deberá estar emitida conforme a derecho. En efecto esto implica que la autoridad que decida sobre la implementación de la medida de seguridad deberá estar legitimada para ello, es decir, deberá estar facultada a través del ordenamiento legal respectivo que constituirá el fundamento para su competencia, por lo que con plena jurisdicción, esta autoridad deberá ajustar sus resoluciones al principio de legalidad, es decir, deberá fundar y motivar, toda las resoluciones o autos que emita, lo que implica que al fundar debe expresar con precisión el precepto legal aplicable en el caso actualizado y al motivar debe satisfacer tres elementos: uno de carácter formal, que consiste en que el texto del mandamiento, orden o resolución, se expresen los antecedentes que provocan la acción de la autoridad, y dos elementos de fondo, o sean que los antecedentes o motivos tengan una existencia real, es decir, que estén comprobados y que, conforme a las leyes, sean bastantes para provocar el propio acto, requisitos que al satisfacerse cumplen con lo consagrado por el numeral 16 Constitucional y cuyos efectos fácticos representa para los ex sentenciados una completa seguridad jurídica, pues es de explorado derecho que todo acto que emane de una autoridad de conformidad con lo consagrado por nuestra carta magna debe estar previsto en la legislación respectiva y además debe estar debidamente fundado y motivado.

Debe destacarse que se prevé que la medida propuesta sea autorizada a través de un Órgano Jurisdiccional, mismo que por tratarse de la autoridad encargada del estudio análisis, y aplicación de la ley, garantizaría la observancia de los principios de legalidad, imparcialidad, equidad, proporcionalidad, entre otros cuenta, además con la experiencia y conocimiento suficiente para que a través de una visión integral resuelva con mayor certeza jurídica la implementación de la supervisión a los sujetos que han cumplido la pena de prisión y que estén en los supuestos de haber cometido un delito grave o sean reincidentes o habituales.

Asimismo, es preciso señalar que esta función que se pretende atribuir al órgano jurisdiccional, constituye un engranaje más para la consolidación de la iniciativa de reforma al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal presentada por el Presidente Vicente Fox Quesada correspondiente a la creación del Juez de Ejecución o Vigilancia, la cual de forma por demás atinada pretende quitar de las manos de la autoridad administrativa la "facultad discrecional" que solo compete al Poder Judicial, de resolver cuestiones sobre ejecución de penas, pues resulta fundamental que el órgano judicial sea el vigilante de la legalidad de la ejecución y animar a la renovación de la administración penitenciaria y pospenitenciaria, a la que se hace alusión en la presente iniciativa con el afán de actualizarla, lo cual de ninguna manera implica la judicialización de la supervisión pospenitenciaria, pues con la medida de vigilancia propuesta no estamos frente a la imposición de una pena, sino una medida de seguridad, a diferencia de la ejecución de la pena, pues el objetivo de facultar al Juez de decidir sobre su imposición, tiene únicamente por objeto fomentar la justicia penal integral, evitando las desviaciones de autoridades con diversa naturaleza, en el ejercicio de sus funciones.

Adicionalmente a lo señalado con anterioridad, se puede advertir que las personas que han sido sentenciadas por delitos graves o tienen la calidad de reincidentes o habituales una vez cumplida su pena, al ser supervisadas por la autoridad competente se lograría disminuir la propensión a su reincidencia, es decir, se

lograría que sus vínculos con el ámbito delictivo se atenuaran, evitando que hagan de la delincuencia una forma de vida.

Lo anterior nace de la preocupación compartida por una sociedad denominada a últimas fechas como "la Ciudad del Miedo" y que claramente sabemos que a pesar de que en el Distrito Federal por su mayor concentración de habitantes sufre de mayores violencias también existen diversos Estados en el país que se ven violentados por las acciones de grupos delictivos, es por ello, que esta reforma, a nivel constitucional, pretende ser una respuesta a los múltiples reclamos de una sociedad en crisis, que no solo pide sino exige a las autoridades una solución al fenómeno de la delincuencia.

Ahora bien es preciso destacar que, si bien es cierto, la presente propuesta representa un mecanismo novedoso a nivel Federal, también lo es, que diversos Estados de la República contemplan en sus correspondientes ordenamientos legales la figura de la vigilancia pospenitenciaria, tal es el caso del estado de Querétaro quien a través de su Código Penal en el numeral 53 señala:

"La vigilancia de la autoridad tendrá un doble carácter:

- I. La que se impone por disposición expresa de la Ley; y
- II. La que se podrá imponer, discrecionalmente, **a los responsables de delitos de robo, lesiones y homicidio dolosos, y en aquellos casos en que el Juez lo considere conveniente;**

En el primer caso la duración de la vigilancia será señalada en la sentencia. En el segundo, **la vigilancia comenzará a partir del momento en que el sentenciado extinga la pena de prisión y no podrá exceder de un lapso de cinco años".**

Al igual que Querétaro y guardando gran similitud nos encontramos que los Estados de Nayarit (Código Penal artículo 63), Durango (Código Penal artículo 51) y el estado de México (Código Penal artículo 51) contemplan la vigilancia pospenitenciaria, es decir, la vigilancia instaurada a los ex compurgados una vez



satisfecha su pena de prisión, con lo anterior se confirma aún más el argumento de la instauración de la medida de vigilancia, que nos lleva afirmar que la necesidad de salvaguardar el orden social y por ende la pacífica convivencia de los ciudadanos ha sido latente y motivo de preocupación por parte de Estado.

Sin embargo esta acción no se encuentra aislada, pues encontramos que en América Latina diversos países contemplan esta medida tal es el caso de Uruguay quien en su Ley 10.071 concretamente en su artículo 10 establece:

"En los casos de ?omisión de disposiciones sobre la identidad personal? y ?abuso de alcohol o estupefacientes?, ?mendicidad abusiva? e ?instigación a la mendicidad?, **las medidas de seguridad que correspondiesen podrán hacerse efectivas** en sustitución de la pena o **después de su cumplimiento**, siempre que -con ocasión de los respectivos procesos- se declare el estado peligroso de los imputados."

En el caso de Venezuela su Código Penal establece en el artículo 13 lo siguiente:

Artículo 13. Son penas accesorias de la de presidio:

1. a 2. ...

**3. La sujeción a la vigilancia a la autoridad por una cuarta parte del tiempo de la condena, desde que ésta termine.**

En el caso del Código Penal de Nicaragua contempla en su artículo 72:

"Las penas de presidio o prisión llevan consigo como accesorias la interdicción civil por el tiempo de la condena y **sujeción a la vigilancia de la autoridad por un término de 6 meses a 5 años** después de cumplida la pena, **según el grado de corrección y buena conducta que hubiere observado el reo durante la condena**".

Sin duda, estas figuras existentes en los referidos países latinoamericanos, constituyen referentes que robustecen la medida de seguridad (vigilancia de la autoridad en la etapa pospenitenciaria) propuesta en la presente iniciativa, procurando no caer en extremos tales como el previsto en el Código Penal Ecuatoriano el cual en su numeral 62 señala:

"Los condenados a pena de reclusión pueden ser colocados, por la sentencia condenatoria, bajo la vigilancia de la autoridad, por 5 a 10 años; **y si reincidieran en el mismo delito o cometieren otro que merezca la pena de reclusión**, esa vigilancia durará toda la vida".

Y de igual forma lo consagrado en el numeral 75 del Código Penal Paraguayo que establece:

"1o. Conjuntamente con la condena a una pena privativa de la libertad no menor de dos años, **se ordenará la posterior reclusión del condenado en un establecimiento de seguridad cuando el mismo:**

- 1. haya sido condenado con anterioridad dos veces por un hecho punible doloso;**
- 2. haya cumplido por los menos dos años de estas condenas; y**
- 3. atendiendo a su naturaleza y a las circunstancias del hecho, manifieste una tendencia a realizar hechos punibles de importancia, que conlleven para la víctima graves daños psíquicos, físicos o económicos.**

**2o. La medida no excederá de diez años**

**3o. ...**

**4o. La medida de reclusión consistirá en la privación de la libertad en establecimientos especiales bajo la vigilancia de la ocupación y de la forma de vida".**

Casos últimos en los cuales se aprecia, que la medida de seguridad prevista, constituyen en sí, un exceso de la aplicación del poder punitivo del Estado, pues en Ecuador constituye una medida que puede ser implementada de por vida en tanto que en el caso de Paraguay implica incluso una medida que prolonga la reclusión del sentenciado hasta por diez años, excesos que se pretenden evitar, estableciendo límites legales a la cual deberá ceñirse la aplicación de la medida planteada por la presente iniciativa, la cual no podrá consistir en acciones tendientes a privar de la libertad a la persona sujeta a esta medida así como en su caso no podrá exceder de un plazo debidamente estipulado, por la presente reforma.

Por ello, la medida de seguridad que se propone en esta iniciativa, trasladándola al campo fáctico consistiría en que una vez compurgada la pena de prisión por el sujeto que ha cometido un delito grave o bien tiene la calidad de reincidente o habitual, y encontrándose a disposición de la autoridad ejecutora, previa a su liberación, remitirá a la autoridad competente (que en materia federal podría ser órgano administrativo desconcentrado Prevención y Readaptación Social, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública Federal) copia del expediente

correspondiente al sujeto en cuestión, a efecto de que una vez que cuente con los elementos necesarios de análisis del sentenciado pueda estar en posibilidad de solicitar o no la referida medida de seguridad.

En caso de que la autoridad competente, estime conveniente la vigilancia, solicitará al juez en turno mediante escrito debidamente fundado y motivado, las razones por las cuales les solicita declare la procedencia de la vigilancia pospenitenciaria. Si el órgano jurisdiccional determinase la procedencia de la vigilancia fijará el tiempo de duración de la supervisión pospenitenciaria el cual no excederá de un cuarto de la pena de prisión impuesta. Lo que implica que dicha medida de seguridad será impuesta por un órgano judicial con posterioridad al análisis de los argumentos vertidos por la autoridad solicitante con total apego a la ley y en observancia a los principios que rigen al derecho penal, emitiendo la resolución en la que deberá fundar y motivar la negación o implementación de la medida de seguridad. Esto representa una certeza jurídica, evitando así que la autoridad encargada de solicitar la imposición de la medida de seguridad y asimismo la autoridad encargada de la supervisión tenga facultades de discrecionalidad sobre su instauración al reo sentenciado.

El objetivo de la reforma propuesta es que la medida de seguridad consista propiamente en ejercer sobre la persona sujeta a la vigilancia, la observación y orientación de su conducta, empleando para ello acciones como: solicitarle al sujeto al momento de ser puesto en libertad declare el lugar en el que se propone fijar su residencia, pedirle que procure establecer de forma fija su domicilio, evitando variarlo y en caso de hacerlo deberá informar a la autoridad que le vigila; asimismo deberá informar el lugar en el que se encuentre desempeñando un oficio, arte, industria o profesión, y deberá colaborar con la autoridad que le vigile para que esta realice inspecciones domiciliarias y laborales a fin de corroborar lo declarado por el sujeto objeto de la vigilancia.

Por ello, al pretender lograr el perfeccionamiento de nuestro sistema integral de justicia y seguridad pública, se estima necesario proponer una reforma a nivel

Constitucional, ello como salvaguarda de las garantías que consagra la misma, velando con ello la seguridad jurídica de los sujetos objeto de esta medida de seguridad, es por ello que se propone adicionar al numeral 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que tanto las autoridades Federales como Estatales puedan implementar con apego a nuestra Carta Magna la propuesta vertida en cuerpo del presente sumario (vigilancia de la autoridad en la etapa pospenitenciaria).

Estamos conscientes de que se requieren mas acciones en el ámbito de la seguridad pública, sin embargo, pretendemos que esta medida se inscriba como una acción importante que contribuya hacia el perfeccionamiento de nuestro sistema de seguridad, tendiente a evitar la grave problemática de la reincidencia y la habitualidad en la comisión de los delitos, situaciones que constituyen un fenómeno complejo al que se enfrenta la sociedad.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, los legisladores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, preocupados por contar con un marco jurídico adecuado y eficiente en materia de seguridad pública, presentamos con todo respeto a consideración de éste Honorable Cámara de Diputados, la presente

### **Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se adicionan un párrafo octavo y un párrafo noveno al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en consecuencia los actuales párrafos octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero para quedar como décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto respectivamente, para quedar como sigue:

**Artículo 16. ...**

...

...

...

...

...

...

Exclusivamente la autoridad judicial a petición de la autoridad federal o estatal que faculte la ley, podrá autorizar como medida de seguridad la vigilancia de aquellas personas que han cumplido su pena de prisión por la comisión de un ilícito, cuando estos hayan sido condenados por delitos graves o se trate de sujetos reincidentes o habituales. Para ello la autoridad competente deberá fundar y motivar por escrito las causas legales de la solicitud, expresando a su vez las medidas de vigilancia y la duración de esta, la cual no excederá de una cuarta parte de la pena de prisión impuesta.

Esta vigilancia se ajustará a los requisitos y límites previstos en las leyes correspondientes, consistentes en ejercer sobre la persona sujeta a esta medida, la observación y orientación de su conducta, sin que ello implique una privación de la libertad.

...

...

...

...

...

...

## **Transitorios**

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

**Segundo.** Las autoridades competentes deberán de realizar las previsiones presupuestales que sean necesarias para la implementación y funcionamiento de las medidas de seguridad correspondientes.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, □a los veinte días del mes de septiembre del año 2005.

Dip. Ramón Galindo Noriega (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1846-III, jueves 22 de septiembre de 2005.

QUE DEROGA LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE LUIS PRECIADO RODRÍGUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El que suscribe, Jorge Luis Preciado Rodríguez, en mi carácter de diputado federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Asamblea, la presente iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

El artículo 35 de nuestra Carta Magna establece con claridad las prerrogativas de que goza todo ciudadano mexicano; éstas mal llamadas prerrogativas no son otra cosa que derechos inherentes a la persona humana y que por lo tanto nuestra Constitución solo los reconoce, garantizando el goce -por parte de los ciudadanos- de dichos derechos.

No podemos seguir hablando de prerrogativas ya que dicho termino alude de manera obsoleta a la "gracia" o "dádiva" que gratuitamente se concedía en la época monárquica a los gobernados; en cambio hoy día en un régimen democrático, como es el que vivimos los mexicanos, se debe usar el término de "derecho" que establece una obligación jurídica del Estado frente a su titular.

Los derechos políticos que la Constitución le reconoce a los ciudadanos mexicanos son los siguientes:

Votar en las elecciones populares,

Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley,

Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país,

Tomar las armas en el ejército o guardia nacional para la defensa de la República y de sus instituciones,

Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

El derecho político más importante es el derecho al voto este derecho es fundamental para la actualización de cualquier democracia ya que es mediante el sufragio por el que los electores determinan quienes ocuparán los órganos de gobierno.

Además, el voto o sufragio es el instrumento mas representativo de las distintas formas de participación en la vida política del país. Así el voto activo cuando se elige se opta por uno u otro candidato; y se considera voto pasivo cuando uno es postulado. Votar es elegir, ser votado es ser elegible.

En materia internacional los derechos políticos se encuentran garantizados en una serie de ordenamientos suscritos y aprobados por el gobierno mexicano.

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, señala lo siguiente:

*Artículo 21:*



*1.- Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

*2.- Toda persona tiene derecho de acceso,, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

*3.- La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresa mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.*

La Convención Americana sobre Derechos Humanos también salvaguarda los derechos políticos de los ciudadanos de los países que suscribieron dicho ordenamiento jurídico, en su artículo 23 se estipula lo siguiente:

*Artículo 23:*

*1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a) de participar en la dirección de los asuntos públicos,. directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y*

*c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.*

*2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior exclusivamente por razones de edad nacionalidad, residencia, idioma instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente en proceso penal.*

Uno de los derechos humanos mas sistemáticamente violado durante todo el siglo pasado en México fue, sin duda, el derecho al voto. Afortunadamente hoy podemos decir sin equivocarnos que este derecho es ampliamente respetado por los órganos del Estado.

Gracias a instituciones como el Instituto Federal Electoral cada vez está garantizado de mejor manera el ejercicio, por parte de la ciudadanía, del derecho a votar y ser votado; sin embargo hoy todavía persisten en nuestra Constitución restricciones al ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos, una muestra de lo anterior es la prohibición hecha por la ley a los ministros de culto para ser votados en elecciones populares; dicha prohibición es indebida y violatoria de los derechos fundamentales de la persona. Otro caso de violación a los derechos fundamentales de la persona en materia política es, la que se establece en la fracción II del artículo 38 de nuestra Constitución que a la letra dice:

Artículo 38. Los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden:

I.- Por falta de cumplimiento, sin causa justificada, de cualquiera de las obligaciones que impone el artículo 36. Esta suspensión durará un año y se impondrá además de las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley;

II.- Por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión;

III.- Durante la extinción de una pena corporal;

IV.- Por vagancia o ebriedad consuetudinaria, declarada en los términos que prevengan las leyes;

V.- Por estar prófugo de la justicia, desde que se dicte la orden de aprehensión hasta que prescriba la acción penal; y

VI.- Por sentencia ejecutoria que imponga como pena esa suspensión.

La Ley fijará los casos en que se pierden y los demás en que se suspenden los derechos del ciudadano, y la manera de hacer la rehabilitación.

La fracción II del artículo 38 constitucional es claramente violatorio de los derechos fundamentales de la persona humana, no es posible la suspensión de los derechos políticos de los ciudadanos mexicanos que se encuentran sujetos a un

proceso criminal por delito que merezca pena corporal, actualmente los derechos políticos se pierden a partir de que se le ha dictado auto de formal prisión al sujeto.

Esta fracción es violatoria de los derechos del procesado ya que el sujeto aún no ha sido declarado culpable y las autoridades ministeriales y judiciales solo cuentan con indicios que los hace suponer que el procesado es culpable del delito que se le atribuye, sin embargo el auto de formal prisión no puede ser equiparado a una sentencia y menos aun a una sentencia ejecutoriada. En este último caso el sentenciado ha sido oído y vencido en juicio y ha agotado todos los medios de impugnación con los que contaba para su defensa -en el caso de que los haya ejercido- es decir el sentenciado fue encontrado culpable y el Estado debe suspender sus derechos políticos, según lo establecido en la fracción VI del mismo artículo 38 constitucional.

En el caso actual de la fracción II del artículo 38 de la Constitución, el procesado no ha sido vencido en juicio, no ha podido defenderse y sin embargo a priori se le han suspendido injustamente sus derechos; en el caso de que no se haya encontrado culpable al procesado este estará sufriendo un perjuicio en los derechos de su persona al serle suspendidos sus derechos políticos.

Hay quienes podrían decir que este es el mismo caso de la fracción V del mismo artículo constitucional pero en este particular el carácter de "prófugo de la justicia" justifica la suspensión de sus derechos políticos; el indiciado no tiene intenciones de cumplir la ley, se encuentra violentando el estado de derecho; por lo que el Estado no debe de tener miramiento en la suspensión de sus derechos políticos.

Con base en lo anterior, es que presento la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto que deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se deroga la fracción II del artículo 38 de la Constitución Política Mexicana para quedar en los siguientes términos.

**Artículo 38. (...)**

I.(...)

II. (Derogado)

III. a VI (...)

...

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro; junio de 2005.

Dip. Jorge Luis Preciado Rodríguez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1846-III, jueves 22 de septiembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 33 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 en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta asamblea, erigida en Constituyente Permanente, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que modifica el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de limitar la facultad discrecional que actualmente tiene el Ejecutivo federal para hacer abandonar el territorio nacional a cualquier extranjero, acorde con la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Primero.** Es de todo conocidos que en nuestro país, venimos de, y hemos tenido un régimen de gobierno presidencialista, en el cual el Ejecutivo federal concentra aún las atribuciones más amplias e importantes de la Federación, tanto en las "leyes escritas" como en las "leyes no escritas", no obstante lo cual algunas de esas atribuciones o facultades son de una importancia tal que no se pueden dejar al arbitrio de un solo individuo, aún y así sea el Presidente de la nación.

**Segundo.** En el caso particular del artículo 33 de la Constitución Federal, la facultad que tiene el Ejecutivo para hacer expulsar del territorio nacional a un extranjero inmediatamente y sin juicio previo, resulta violatorio de toda garantía individual y más aún contradictorio con lo que el mismo artículo 33 en comento señala al decir que los extranjeros "Tienen derecho a las garantías que otorga el

Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución...", violando, por consecuencia, las garantías de juicio previo y aplicación de la ley, ambas reconocidas por los artículos 14 y 16 de la Constitución federal.

Es necesario mencionar que históricamente la existencia de esa facultad del Ejecutivo Federal, en épocas anteriores, particularmente el tormentoso siglo XIX y las primeras décadas del siglo XX, se reconoce como una forma de excepción ya que nuestro país pasaba por una agitada, revuelta y tempestuosa época en el que algunos extranjeros se inmiscuyeron políticamente en el país provocando pugnas internas entre los mexicanos. Así, nuestro país fue sede de invasiones extranjeras como la norteamericana, la inglesa, la española, la francesa y las que sucedieron en etapas previa y posterior al movimiento armado de la Revolución que inició en 1910.

**Tercero.** Situaciones como las ya mencionadas dieron origen, en el texto original del artículo 33 de la Constitución de 1857 a señalar como limitación a las garantías constitucionales de aquél Código Máximo que nos indicaba, a la letra (negritas del autor):

"Artículo 33. Son extranjeros los que no posean las calidades determinadas en el Art. 30. Tienen derecho a las garantías otorgadas en la sección 1ª, Título 1º de la presente Constitución, **salva en todo caso la facultad que el gobierno tiene para expeler al extranjero pernicioso.** Tienen obligación de contribuir para los gastos públicos de la manera que dispongan las leyes, y de obedecer y respetar las institucionales, leyes y autoridades del país, sujetándose á los fallos y sentencias de los tribunales, sin poder intentar otros recursos, que los que las leyes conceden á los mexicanos."

No es por demás señalar que la inclusión de la letra "g" en el lugar que hoy conocemos para la letra "x" se debe a que en aquella época esa era las exigencias de la gramática española.

Luego, el actual artículo 33, como quedó redactado luego de las reformas que dieron lugar a la conocida "Constitución de 1917" era lo necesario en ese momento a fin de expulsar sin trámite alguno a cualquier extranjero que interviniera en asuntos políticos nacionales, pero que en la actualidad resulta ineficaz y violatorio de garantías, ya que el país se encuentra muy lejos de entrar

en guerra civil o con algún otro país y que trae como consecuencia que a juicio de una sola persona, el titular del Ejecutivo Federal, los extranjeros pueden ser expulsados sin juicio previo ni respeto a la mínima garantía constitucional o derechos humanos, hoy sumamente reconocidos y respetados por las autoridades mexicanas, teniendo, por consecuencia, a cualquier extranjero que pise nuestro territorio, sin la Seguridad Jurídica de la permanencia libre en el territorio nacional.

Además, el citado artículo vigente priva al extranjero de un derecho fundamental, como lo es el de ser escuchado por parte de un tribunal, el cual, como se verá posteriormente, se encuentra señalado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

Así, el derecho de toda persona para acceder a la administración de justicia que como lo han establecido tanto las leyes mexicanas como los tratados, convenciones y protocolos internacionales en los que nuestro país es un Estado parte, es un derecho esencial y por consiguiente, tutelable.

**Cuarto.** Es de reconocerse que la expulsión arbitraria y sólo al criterio del Ejecutivo Federal le da poder para defender la soberanía del pueblo mexicano de cualquier amenaza que pueda vulnerar el ejercicio del poder soberano nacional, pero esa facultad, en los tiempos actuales, debe ser limitada cuando se base en motivos suficientes para ella, como puede ser el poner en peligro la seguridad del Estado, actos terroristas, etcétera y en cualquier otro caso en el cual no se ponga en peligro la seguridad del Estado, el Ejecutivo federal debe estar obligado, como cualquier otra autoridad en nuestra nación, a fundar y motivar debidamente el acuerdo de expulsión.

Según el criterio de algunos juristas, la expulsión de nuestro país de un extranjero resulta un acto duro y dañino a los derechos de los extranjeros y por ello se debe tomar un límite.

Además de lo antes señalado, el motivo de esta iniciativa es otorgarle congruencia a la política migratoria de nuestro país, ya que si bien se pugna por una defensa de los derechos de nuestros paisanos en el exterior y promovemos el respeto irrestricto de sus derechos humanos, es absurdo que, en las condiciones general de las relaciones entre nuestro país y el resto de naciones en el mundo, es absurdo el que en la propia Constitución se continúe con una disposición que fácilmente podría ser calificada de discriminatoria, acorde a la definición que actualmente encontramos en el artículo 4 de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación.

**Quinto.** Además, entre los tratados y protocolos firmados y ratificados por nuestra nación en los que se expone y defiende los derechos humanos, podemos citar los siguientes:

**a) Declaración Universal de los Derechos Humanos:**

**Artículo 8.** Toda persona tiene derecho a un recurso efectivo, ante los tribunales nacionales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la constitución o por la ley.

**Artículo 9.** Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

**b) Pacto Internacional de Derechos Civiles Políticos** (ratificado por Senado mexicano el 23 de mayo de 1981):

**Artículo 13.** El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto sólo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente y hacerse representar con tal fin ante ellas.

A la lectura de lo antes expuesto, está por de más agregar comentarios, salvo el de que se tomen en cuenta estas disposiciones a las razones expuestas, para la valoración y, en su caso, aprobación de esta iniciativa.

En ese sentido, el suscrito diputado Federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y



55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta asamblea, erigida en Constituyente Permanente, la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto, que presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, que modifica el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de limitar la facultad discrecional que actualmente tiene el Ejecutivo federal para hacer abandonar el territorio nacional a cualquier extranjero, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se modifica el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de limitar la facultad discrecional que tiene el Ejecutivo federal para hacer abandonar el territorio nacional a cualquier extranjero, para quedar como sigue:

**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, pero sólo podrá ser hecha sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente cuando existan razones de seguridad nacional imperiosas para hacerlo. Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, □ Distrito Federal, a 22 de septiembre de 2005.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1846-III, jueves 22 de septiembre de 2005.

DE DECRETO INTERPRETATIVO DEL PRIMER PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 72 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALFONSO RAMÍREZ CUÉLLAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La y los que suscriben, diputada y diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto por el artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados, el siguiente Decreto interpretativo del primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**□Exposición de Motivos**

En la Constitución Federal de 1824 apareció por primera vez en el artículo 165 la forma en la que se indicaba cómo debían resolverse las dudas que ocurrieran sobre inteligencia de los artículos de la Ley Fundamental de 1824.

En la sesión del 9 de junio de 1824 se dio la discusión del artículo 64, en cuanto a la interpretación o modificación o derogación de las leyes o decretos, estableciéndose que se guardarían los mismos requisitos que se prescriben para su establecimiento.

Durante esta sesión se llevó a cabo un debate que tenía como fin la argumentación tanto a favor como en contra de la aprobación de la interpretación legislativa.

En ésta discusión se escucharon argumentos de todo tipo, dentro de los que resaltan los de diputados como Florentino Martínez quien manifestó "*que si en la interpretación de las leyes intervinieran las dos Cámaras, podría darse el caso que una interpretara de una forma y la otra de manera distinta, y no pudiendo convenir ambas, quedando así la ley incierta o confusa*". O como la de Crescencio Rejón, que argumentó, que "*si corridos los trámites correspondientes, resultaba desechada la interpretación dada por una Cámara, se podrían dar otras, hasta que se aprobara alguna, siendo imposible que se dejara de hacer, porque las Cámaras no podrían dar interpretaciones exóticas e inadmisibles*" entre otros tantos legisladores interesados en este tema y cuyos argumentos, fueron de los más destacados para aprobar la interpretación legislativa en el Constituyente de 1824.

Como antecedentes a la discusión sobre esta interpretación legislativa, podemos mencionar la sesión ordinaria del 6 de diciembre de 1836 en donde se aprobó por unanimidad de votos el artículo 5° que establecía que *sólo al Congreso General toca resolver las dudas de artículos constitucionales*; facultad que se estableció en la Séptima Ley de las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

En el dictamen del Supremo Poder Conservador de 16 de octubre de 1839, se reitera que *solo al Legislativo corresponde la interpretación y declaración auténtica de sus leyes fundamentales*. De ahí, que debía pasarse todo el expediente a la Cámara de Diputados, a fin de que el Congreso General dictara la declaración correspondiente interpretando algún artículo de la Constitución de 1836.

A mayor abundamiento sobre la importancia de este tema, el ensayo de una Constitución publicado en Puebla en 1841 denominado "Ocios de un Mexicano" analiza y establece en el Título II, artículo 1° referente al derecho de seguridad individual que:

***En las declaraciones de duda de ley, la declaración odiosa no retrocederá su efecto sobre hechos consumados, y sí la favorable para solo reponer lo que por mala inteligencia de ella fuere gravosamente ejecutiva. Pero si cualquiera de los extremos produce gravamen a una u otra parte, no tendrá efecto alguno lo que era de dudosa inteligencia, sino desde la declaración de su sentido.***

De lo anterior inferimos, que las entidades federativas, ya conocían de las dudas de ley.

Ahora bien, en el proyecto de Constitución del 25 de agosto de 1842, signada por José F. Ramírez Díaz y Pedro Ramírez Guevara dentro de las atribuciones de la Corte de Justicia se estipulaba en la fracción VIII del artículo 112 "*el oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley general, y juzgándolas fundadas, consultar sobre ellas al Congreso, iniciando la declaración conveniente*"; es decir, se imponía la obligación a la Corte Suprema de consultar las dudas sobre la inteligencia de una ley general.

Aunado a lo antes expuesto, correspondía al Senado *resolver definitivamente las dudas que les propongan los gobernadores en el caso de la fracción 2 del artículo 148. Si el senado no diere su resolución dentro de los quince días de su recibo, quedará deferida aquella a la Cámara de Diputados.*

El artículo 63 de las Bases Orgánicas de la República de 1843 estipulaba que en la interpretación, modificación, o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos, que deben observarse en su formación; aprobándose por unanimidad de votos el 28 de abril de 1843.

La facultad interpretativa que nos ocupa, fue suprimida en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, pero se restablece, con la reforma del artículo 71 de 13 de noviembre de 1874 y posteriormente se vuelve a plasmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 hasta nuestros días.

Ahora bien, actualmente nuestra Carta Magna en el artículo 70, establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto y que la facultad prevista en el artículo 72, inciso f), de la Ley Fundamental, se erige como un mecanismo de control, incluso, superior a la jurisprudencia; ello en razón de que la obligatoriedad de esta última se encuentra limitada por la ley; en cambio la interpretación del Poder Legislativo tendría formalmente el rango de ley ya que sus

actos, pueden adoptar la forma de ley o decreto, y por ende, sería obligatoria para todos los órganos que la aplican así como para los gobernados, que deben cumplirla.

El Congreso de la Unión al ejercer la facultad referida, se convierte en auténtico intérprete, tanto de las leyes federales como de la Constitución, en este último caso la comparte con las asambleas legislativas locales, en sus respectivos ámbitos.

El procedimiento contenido en el inciso f) del artículo 72 de la Carta Fundamental, es conocido como *duda de ley*, mismo que sigue el procedimiento de formación legislativa, y con el cual se caracteriza al Congreso de la Unión como intérprete auténtico.

No obstante la facultad contenida en el citado inciso f) del artículo 72 de nuestra Constitución, mediante la cual erige al legislador ordinario en intérprete vinculante, son nulas las veces que recurre a ella.

Que el motivo del presente decreto, es ejercer la facultad anteriormente expuesta, con el único propósito de interpretar el primer párrafo del artículo 72 constitucional.

Que el aludido primer párrafo del artículo 72 constitucional establece que: "*Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones*".

El primer párrafo del artículo antes aludido establece, en cuanto al proceso legislativo, el procedimiento de discusión tanto en la cámara de origen como en la revisora sujetándose las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

La hipótesis antes señalada nos refiere el procedimiento legislativo de leyes o decretos en donde participan la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores como Congreso de la Unión, atendiendo a las facultades que les otorga el artículo 73 de la Ley Suprema; asimismo, se exceptúan todas aquellas resoluciones de leyes o decretos que sean facultades exclusivas de la Cámara de Diputados o de la Cámara de Senadores.

De lo anterior se infiere, que en tratándose de resoluciones que sean exclusivas de alguna de las cámaras, se entenderá lo dispuesto en los numerales 74 y 76 del Código Político de 1917.

Así, las observaciones a que se refiere el inciso b), del artículo 72 constitucional, serán formuladas únicamente en las materias en que el Congreso de la Unión ejerza las facultades contenidas por el artículo 73 de la Ley Fundamental.

Luego entonces, las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y de Senadores contenidas en los artículos 74 y 76 del Código Político de 1917, así como las previstas por el inciso j), del artículo 72, no estarán sujetas a la hipótesis contenida en el inciso b), del artículo 72 constitucional.

Por lo anteriormente expuesto y fundado someto a consideración y aprobación del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados el siguiente **proyecto de decreto interpretativo del primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.-** Que el primer párrafo del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se refiere a las resoluciones del Congreso de la Unión, exceptuando las facultades exclusivas establecidas en el inciso j) del artículo 72, así como en las contenidas en los numerales 74 y 76 constitucionales.

## **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintidós días del mes de septiembre de dos mil cinco.

**Diputados:** Alfonso Ramírez Cuellar (rúbrica), Rosa María Avilés Nájera (rúbrica), Francisco Javier Carrillo Soberón (rúbrica).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1846-III, jueves 22 de septiembre de 2005.

DE DECRETO INTERPRETATIVO DEL PÁRRAFO SEXTO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PETRÓLEO Y CARBUROS DE HIDRÓGENOS SÓLIDOS, LÍQUIDOS O GASEOSOS, O DE MINERALES RADIATIVOS, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA MARÍA AVILÉS NÁJERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La y los que suscriben, diputada y diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto por el artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados, el siguiente decreto interpretativo del párrafo sexto de artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En la Constitución Federal de 1824 apareció por primera vez en el artículo 165 la forma en la que se indicaba cómo debían resolverse las dudas que ocurrieran sobre inteligencia de los artículos de la Ley Fundamental y del Acta Constitutiva.

En la sesión del 9 de junio de 1824 se dio la discusión del artículo 64, en cuanto a la interpretación ó modificación ó derogación de las leyes ó decretos, estableciéndose que se guardarían los mismos requisitos que se prescriben para su establecimiento.



Durante esta sesión se llevó a cabo un debate que tenía como fin la argumentación tanto a favor como en contra de la aprobación de la interpretación legislativa.

En ésta discusión se escucharon argumentos de todo tipo, dentro de los que resaltan los de diputados como Florentino Martínez quien manifestó "*que si en la interpretación de las leyes intervinieran las dos Cámaras, podría darse el caso que una interpretara de una forma y la otra de manera distinta, y no pudiendo convenir ambas, quedando así la ley incierta o confusa*". O como la de Crescencio Rejón, que argumentó, que "*si corridos los trámites correspondientes, resultaba desechada la interpretación dada por una Cámara, se podrían dar otras, hasta que se aprobara alguna, siendo imposible que se dejara de hacer, porque las Cámaras no podrían dar interpretaciones exóticas e inadmisibles*" entre otros tantos legisladores interesados en este tema y cuyos argumentos, fueron de los más destacados para aprobar la interpretación legislativa en el Constituyente de 1824.

Como antecedentes a la discusión sobre esta interpretación legislativa, podemos mencionar la sesión ordinaria del 6 de diciembre de 1836 en donde se aprobó por unanimidad de votos el artículo 5° que establecía que *sólo al Congreso General toca resolver las dudas de artículos constitucionales*; facultad que se estableció en la Séptima Ley de las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

En el dictamen del Supremo Poder Conservador de 16 de octubre de 1839, se reitera que *solo al Legislativo corresponde la interpretación y declaración auténtica de sus leyes fundamentales*. De ahí, que debía pasarse todo el expediente a la Cámara de Diputados, a fin de que el Congreso General dictara la declaración correspondiente interpretando algún artículo de la Constitución de 1836.

A mayor abundamiento sobre la importancia de este tema, el ensayo de una Constitución publicado en Puebla en 1841 denominado "Ocios de un Mexicano" analiza y establece en el Título II, artículo 1° referente al derecho de seguridad individual que:

***En las declaraciones de duda de ley, la declaración odiosa no retrocederá su efecto sobre hechos consumados, y sí la favorable para solo reponer lo que por mala inteligencia de ella fuere gravosamente ejecutiva. Pero si cualquiera de los extremos produce gravamen a una u otra parte, no tendrá efecto alguno lo que era de dudosa inteligencia, sino desde la declaración de su sentido.***

De lo anterior inferimos, que las entidades federativas, ya conocían de las dudas de ley.

Ahora bien, en el proyecto de Constitución del 25 de agosto de 1842, signada por José F. Ramírez Díaz y Pedro Ramírez Guevara dentro de las atribuciones de la Corte de Justicia se estipulaba en la fracción VIII del artículo 112 "*el oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley general, y juzgándolas fundadas, consultar sobre ellas al Congreso, iniciando la declaración conveniente*"; es decir, se imponía la obligación a la Corte Suprema de consultar las dudas sobre la inteligencia de una ley general.

Aunado a lo antes expuesto, correspondía al Senado *resolver definitivamente las dudas que les propongan los gobernadores en el caso de la fracción 2 del artículo 148. Si el Senado no diere su resolución dentro de los quince días de su recibo, quedará deferida aquella a la Cámara de Diputados.*

El artículo 63 de las Bases Orgánicas de la República de 1843 estipulaba que en la interpretación, modificación, o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos, que deben observarse en su formación; aprobándose por unanimidad de votos el 28 de abril de 1843.

La facultad interpretativa que nos ocupa, fue suprimida en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, pero se restablece, con la reforma del artículo 71 de 13 de noviembre de 1874 y posteriormente se vuelve a plasmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 hasta nuestros días.

Ahora bien, actualmente nuestra Carta Magna en el artículo 70, establece que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto y que la facultad

prevista en el artículo 72, inciso f), de la Ley Fundamental, se erige como un mecanismo de control, incluso, superior a la jurisprudencia; ello en razón de que la obligatoriedad de esta última se encuentra limitada por la ley; en cambio la interpretación del Poder Legislativo tendría formalmente el rango de ley ya que sus actos, pueden adoptar la forma de ley o decreto, y por ende, sería obligatoria para todos los órganos que la aplican así como para los gobernados, que deben cumplirla.

El Congreso de la Unión al ejercer la facultad referida, se convierte en auténtico intérprete, tanto de las leyes federales como de la Constitución, en este último caso la comparte con las asambleas legislativas locales, en sus respectivos ámbitos.

El procedimiento contenido en el inciso f) del artículo 72 de la Carta Fundamental, es conocido como *duda de ley*, mismo que sigue el procedimiento de formación legislativa, y con el cual se caracteriza al Congreso de la Unión como intérprete auténtico.

No obstante la facultad contenida en el citado inciso f), del artículo 72 de nuestra Constitución, mediante la cual erige al legislador ordinario en intérprete vinculante, son nulas las veces que recurre a ella.

Que el motivo del presente decreto, es ejercer la facultad anteriormente expuesta, con el único propósito de interpretar párrafo sexto de artículo 27 constitucional.

Que el aludido párrafo sexto establece que: "*En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias*

*a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. **Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.***"

Que los argumentos que dieron origen al párrafo sexto del artículo 27 constitucional en el Dictamen de comisiones (de la iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal el 1º de octubre de 1959) establecen que:

*"En relación con el petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, que constituyen recursos importantísimos del subsuelo para la Nación Mexicana, la Comisión considera **que debe asentarse de una vez por todas de manera indiscutible en el artículo 27 constitucional, que no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán lo que hayan otorgado y que sólo la nación podrá llevar a efecto la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva; porque no obstante que ha sido manifiesto el propósito del Constituyente, a partir de la reforma de diciembre de 1939, el de substraer totalmente la explotación petrolera del régimen de concesiones o contratos, en ocasión de que fue expedida a fines del año anterior la ley reglamentaria respectiva, volvió a suscitarse un debate jurídico sobre la subsistencia de algunas concesiones o derechos de los particulares a la explotación del petróleo; por lo que, para evitar cualquiera controversia, es procedente la reforma que propone la Comisión en la parte resolutive de este dictamen.***

La intención del Legislador fue y ha sido muy clara: se tenía que asentar expresamente en la Constitución que no se podrá permitir la explotación de hidrocarburos por medio de

concesiones **ni contratos**. La prohibición de contratar se impone expresamente para el caso de la explotación.

Como la reforma liga íntimamente las prohibiciones de otorgar concesiones y contratos con el término **explotación**, para continuar con la interpretación de la reforma de 1960 es conveniente acudir a los significados en conjunto de los términos explotación y contratos.

La prohibición de celebrar contratos no puede entenderse literalmente, es decir, es absurdo que se prohibiera por la Constitución la celebración de cualquier contrato. Por ello, para comprender los alcances del artículo comentado, debemos atender a una interpretación que integre todo el artículo.

Si vinculamos la prohibición de contratar con la exclusividad en la explotación, se obtiene que lo prohibido sea el otorgamiento de contratos por los cuales los particulares participen de alguna manera en la explotación de hidrocarburos. Por lo que queda subsistente la capacidad del Estado (y por lo tanto de Petróleos Mexicanos) para otorgar cualquier contrato **que no tenga dicha implicación**.

De esta forma es sencillo explicar porque la Ley Reglamentaria después de prohibir expresamente en sus artículos 2º y 3º la participación de particulares en cualquier fase de la exploración, explotación, transporte, almacenamiento, etc., en su artículo 6º permite expresamente que Petróleos Mexicanos realice contratos.

Dichos artículos, a la letra dicen:

Artículo 2º.- Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.

En esta Ley se comprenden con la palabra petróleo a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el artículo 1º.

Artículo 3º.- La industria petrolera abarca:

I. ...

II. **La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas**, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y

III ...

Artículo 6º.- Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los **contratos de obras y de prestación de servicios** que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones.

De una interpretación sistemática de las hipótesis normativas transcritas, se desprende que no existe un conflicto normativo por contradicción, entendiéndose por tal, la incompatibilidad entre las normas contenidas en la Constitución por existir dos situaciones que no pueden ser verdaderas al mismo tiempo. Así, la formulación contenida en el artículo 6º no es contradictoria de los artículos 2º y 3º, debido a que Petróleos Mexicanos puede celebrar los contratos que sean necesarios para la mejor realización de sus actividades, siempre y cuando éstos no impliquen que los contratistas realicen en forma directa la exploración, explotación, transporte, entre otros.

Lo anterior se sustenta si observamos la discusión que se suscitó en el Constituyente Permanente cuando la modificación del párrafo sexto del artículo 27 constitucional en 1960, momento en el cual se introduce la prohibición de otorgar contratos.

Durante el debate en la Cámara Revisora se realiza una exposición completa sobre la conveniencia o no de la palabra "contratos" en el texto del artículo 27, pero únicamente en cuanto se refiere a la explotación minera, nunca se pone en duda la prohibición de otorgar contratos en materia de explotación petrolera,

incluso se reitera en varias ocasiones por legisladores de partidos diversos el acuerdo con el texto del dictamen antes transcrito.

Ahora bien, la prohibición de contratar no se refiere a cualquier tipo de contrato, sino exclusivamente a los que permiten la explotación directa de los hidrocarburos por particulares. Al respecto, el C. Diputado Enrique Sada Baigts, durante las discusiones desarrolladas en la Cámara de Diputados, fungiendo como cámara revisora para la reforma constitucional en comento, y atendiendo a la preocupación del sector minero en cuanto a la prohibición de celebrar contratos para la explotación de recursos del subsuelo manifestada por el C. Diputado Arturo Llorente González, expuso:

"Nos encontramos, al hacer el estudio de esta situación, con que en la práctica la Secretaría correspondiente **celebra contratos especiales para explotar** aquellos recursos naturales que han sido constituidos en reservas. Indudablemente que esa facultad no puede ni podrá coartarse al Poder Público, por que se trata especialmente de casos en que lo señala el mismo interés público.

Desde luego, tiene sobrada razón el compañero Arturo Llorente González, cuando afirma que si **mencionamos la palabra "contratos", y los convertimos en un acto unilateral, sujetos a determinadas reglas, vendría a crearse una figura jurídica, que es en otras palabras la misma de la concesión.**

[...] la Comisión no tiene inconveniente, en aras de la tranquilidad de ese sector minero tan importante en la riqueza nuestra, **en retirar tanto del párrafo sexto y en su oportunidad del séptimo, el término "contratos".** Pero en lo que sí la Comisión no aceptará jamás, **es que se abra la puerta, para que cuando se hable del petróleo nacional, se pueda dejar a la discusión del Poder Público la celebración de contratos.** La Comisión únicamente acepta repito que se retire el término "contratos", cuando se hable de la forma de explotación de los recursos naturales, pero de ninguna manera cuando se trate de la facultad del Poder Público, para explotar el petróleo y sus derivados."

Sin duda la intención del constituyente de 1960 era acabar con el problema de los contratos riesgo; sin embargo, el sentido que dio a la reforma constitucional es mucho más amplio. El Diputado Baigts advierte que **no se trata** de prohibir la celebración de contratos como actos unilaterales, sujetos a determinadas reglas, equiparables como figura jurídica a una concesión; lo que se entiende porque sería ocioso prohibir con otro nombre lo que ya está prohibido.

Y para ello se aclara que la intención es cerrar las puertas para que la celebración de contratos en materia de explotación del petróleo y sus derivados pueda dejarse a la discusión del Poder Público. **La prohibición es expresa, no podrán realizarse contratos bilaterales con los particulares que les permitan a estos la explotación de hidrocarburos; el otorgamiento de contratos unilaterales ya está prohibido porque se equiparan a la concesión.**

Por ello, puede afirmarse que la intención del Constituyente Permanente concuerda con la explicación sobre la naturaleza de los contratos que prohíben la Constitución y su Ley Reglamentaria que se ha manifestado con anterioridad.

Reflejando el espíritu de consenso con el que fue aprobada la reforma, el Diputado Llorente expresó:

Lo que ha ocurrido en realidad, no es una discrepancia. Yo partí de la base de solicitar a esta H. Asamblea, que aprobará la supresión del término del concepto "contratos" en el contenido total del párrafo. En consecuencia, es obvio suponer que si eliminé el concepto y el término de "contratos" en la primera parte de este párrafo debatido, con mayor razón lo elimino tratándose de la posibilidad de explotar el petróleo y los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos.

Lo que en realidad ocurre es que la Comisión redactora del dictamen, según advierto de la reiterada lectura de la parte final de este párrafo, ha deseado dar mayor énfasis y mayor vehemencia a su expresión, consignando que en tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos y gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos. Y con ese énfasis y con esa vehemencia de la Comisión, no puedo estar en desacuerdo, sino por el contrario,



me adhiero totalmente a la redacción, porque adhiriéndome a ella soy congruente con el pensamiento expuesto con anterioridad, más aún, **cuando el petróleo, una básica riqueza nacional, debe ser explotado única y exclusivamente por el Estado Mexicano.**

Es importante mencionar que los términos en los que está redactada la Ley Reglamentaria (1958) no fueron modificados después de la reforma constitucional de 1960; por ello se argumenta que la prohibición de la Constitución se refiere en estricto sentido a los contratos riesgo, toda vez que la Ley Reglamentaria se elaboró bajo el marco constitucional de 1938, en la que si se permitía la contratación. Sin embargo debemos considerar que en la reforma constitucional de 1958, de donde surge el texto del Artículo 6º de la Ley Reglamentaria, los argumentos del legislador fueron dirigidos a prohibir cualquier forma en la que pudiera otorgarse posibilidad de explotación de los hidrocarburos a los particulares.

En la reforma a la Ley Reglamentaria de 1958 la intención expresa del legislador se dirigió a sostener fundamentalmente tres premisas:

*La explotación de los hidrocarburos es facultad exclusiva de la Nación: ... si por disposición constitucional han cesado las actividades productivas de los particulares y ha desaparecido el régimen de concesiones, no hay lugar para seguir concesionando los servicios de refinación, transporte, almacenamiento, distribución y elaboración de gas, toda vez que el único que requerirá de los mismos y que originalmente está obligado a prestarlos a la colectividad, es el Estado.*

La nación ha determinado la constitución de un organismo del Estado para tal propósito: La Nación ha adoptado, por lo tanto, como única forma de explotación del petróleo, el conducto de *Petróleos Mexicanos, organismo descentralizado mediante el cual se han obtenido frutos ventajosos.*

El alcance que debe tener la participación de los particulares en las actividades del estado en cuanto a la explotación de hidrocarburos debe limitarse al desarrollo de trabajos técnicos especializados, sin que éstos

puedan participar por ningún concepto en actividades directas de explotación, *y sin que participen de utilidades resultantes de dicha actividad: Dentro de ese campo de acción del Estado, la nueva ley reglamentaria que se propone da acceso a la iniciativa privada, señalando la forma en que los particulares pueden prestar una eficaz colaboración en el aprovechamiento colectivo del petróleo nacional, en la medida en que constitucionalmente pueden tener intervención en las actividades de la industria petrolera. Para este efecto, podrán celebrar contratos con Petróleos Mexicanos, mediante los cuales desarrollen en favor de la Nación obras, trabajos o servicios, de índole material o de carácter técnico, recibiendo a cambio compensaciones determinadas en efectivo, sin que los particulares puedan participar en las utilidades de la institución, ni obtener participaciones subordinadas al resultado de los trabajos o servicios que se les encomienden;* así se expresó en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, presentada por el C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Adolfo Ruiz Cortines, el 25 de noviembre de 1958, suscrita sin discusión por ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Que el petróleo y sus derivados son propiedad exclusiva de la Nación y que la expropiación de la industria petrolera fue el resultado de la lucha del pueblo mexicano por su soberanía e independencia.

Que la industria petrolera nacionalizada representa el sentimiento arraigado del nacionalismo mexicano.

Que la suscripción y ejecución de los Contratos de Servicios Múltiples se traduce en un ilícito Constitucional y legal, pues por una parte se infringen los artículos 25 y 28 de la Ley Fundamental, y por la otra, el contenido material de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero, en razón de que el sector público ya no tendría a su cargo, de manera directa, las dos áreas estratégicas asignadas, como son, en primer lugar, el petróleo, y todos los demás

hidrocarburos, y en segundo lugar, los hidrocarburos naturales que las leyes mexicanas denominan "petroquímicos básicos".

De igual manera se violaría la letra de los artículos 27 y 28 de la Constitución, porque se estarían otorgando contratos para explotar hidrocarburos (gas natural, líquido, condensado y crudo). Otorgar a empresas privadas exclusividad en una zona específica para desarrollar actividades petroleras a cambio de un ingreso garantizado para el Estado, es decir de una especie de regalía, equivale a otorgar una concesión.

El artículo 2 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, porque ya no se cumpliría que sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera. Mediante los Contratos de Servicios Múltiples el sector privado estaría explorando y explotando gas natural (metano) y petroquímicos básicos (metano, etano, propano, butano, pentano, hexano, y heptano). Así mismo estaría realizando el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración.

El artículo 4 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, porque la nación estaría llevando a cabo la exploración y explotación de hidrocarburos en sus actividades esenciales, a través de un organismo distinto a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

El artículo 6 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, porque el contratista estaría teniendo una participación en los resultados de las explotaciones.

Por otro lado es importante mencionar que los Contratos de Servicios Múltiples no son contratos de servicios. Son contratos de riesgo. Petróleos Mexicanos los disfraza para que la sociedad mexicana no se de cuenta de lo que significan y los acepte sin condición alguna.

Que dentro de los textos de los Contratos de Servicios Múltiples encontramos el significado de "hidrocarburos" significa componentes de carbono e hidrógeno, incluyendo los elementos asociados que ocurren naturalmente, bien sea en la superficie terrestre o subterránea, en cualquier condición física.

Que a través de los Contratos de Servicios Múltiples, las obras a contratar se agrupan en tres categorías: **Desarrollo, Infraestructura y Mantenimiento**. Encontrando que dentro de las obras de **Desarrollo** se incluye la realización de trabajos de sísmica, construcción de caminos de acceso, perforación y reparación de pozos, y construcción de líneas de recolección.

En las Obras de **infraestructura** se incluye la construcción e instalación de compresores, equipo de medición, gasoductos, plantas y equipos para el acondicionamiento del gas y control de puntos de condensación.

En las obras de **mantenimiento**, se consideran todas las actividades correspondientes relacionadas con los pozos, las instalaciones superficiales y los ductos.

Si bien es cierto que estas obras y servicios siempre las ha contratado Petróleos Mexicanos en forma separada, también es cierto que dentro del texto de los Contratos de Servicios Múltiples, encontramos diversas situaciones que a continuación describimos para un mejor entendimiento:

Las actividades de exploración, perforación, extracción y conducción que se realizan mediante los Contratos de Servicios Múltiples derivan en actividades de **explotación**; situación que a todas luces es contraria a la Constitución.

Entendiendo por exploración el conjunto de tareas de campo y oficina cuyo objetivo consiste en descubrir nuevos depósitos de hidrocarburos o nuevas extensiones de los existentes.

A lo largo del clausulado se advierte que el contratista realiza en sí las actividades reservadas y no únicamente la preparación de infraestructura en beneficio de Petróleos Mexicanos, como a continuación se demuestra:

**a) Exploración:** La cláusula 9.1 (a) (i) (A) y (B) dispone que las Obras de Desarrollo que realizará el contratista consisten en servicios geológicos y geofísicos que incluyen la adquisición, procesamiento e interpretación de datos geofísicos y la elaboración de modelos geológicos; las cláusulas 10.6, establece que los contratistas podrán realizar trabajos de prospección sísmica, métodos que sirven para la localización de yacimientos, y la cláusula 10.12 establece que el programa anual de trabajo deberá contener, entre otras cosas, la Localización perforable, profundidad anticipada y tipo de pozos a ser perforados, etc.

Todas las actividades anteriores se refieren a la exploración que generalmente se requiere para la explotación de pozos.

**b) Explotación:** Dentro de las actividades de explotación que realiza Petróleos Mexicanos se encuentran la perforación y la extracción. Pues bien, en una gran variedad de cláusulas del modelo de Contratos de Servicios Múltiples, fundamentalmente en la 9.1 (a) (iii) (c), 9.2 y 9.3 se establece como actividad del contratista la perforación de pozos, así como la estimulación de los mismos. Cabe mencionar que el glosario de términos del propio modelo de Contratos de Servicios Múltiples establece los siguientes significados para ambas figuras:

*"Perforación" significa todos los servicios relativos a la perforación o profundización de un pozo, incluyendo los registros, testigos y pruebas del pozo.*

*"Estimulación" significa una operación diseñada para incrementar la producción de un intervalo, arena, formación o Yacimiento, por medio de la inyección de ácido clorhídrico, propano o cualquier otro material.*

Por lo antes expuesto, puede concluirse que por estos contratos los particulares podrían realizar actividades propias de la explotación de yacimientos de gas.

**c) Transporte de primera mano:** En cuanto a este punto, el modelo de los Contratos de Servicios Múltiples no es claro, toda vez que dentro de la cláusula 13.1 se establece: "*PEP tiene el derecho exclusivo de disponer de todo el gas y los Condensados producidos dentro del Área de Trabajo. El punto o puntos de comercialización donde PEP vende y transfiere a PGPB el gas y los Condensados serán los Puntos de Entrega. El punto o puntos donde PEP recibe del Contratista el gas y los Condensados producidos en el Área de Trabajo serán los Puntos de Transferencia, los cuales serán definidos por PEP a lo largo del Plazo*".

Si a lo anterior añadimos, que en la cláusula 13.2 se habla del control de calidad que deberá pasar el gas transportado por el contratista en el Punto de Entrega (reiterando que se refiere expresamente a la calidad del gas no al volumen de transporte), puede inferirse que el contratista se obliga a proporcionar un cierto nivel de calidad sólo cuando él produce ese gas, por lo que se estaría en presencia de otra de las actividades citadas por el artículo 3º de la Ley de referencia.

Por lo expuesto anteriormente, es notorio que los Contratos de Servicios Múltiples son instrumentos que violentan el sentido del párrafo sexto del artículo 27 constitucional, pues permite a los particulares realizar actividades propias de la explotación de hidrocarburos, mismas que están expresamente reservadas al Estado Mexicano, por medio del Organismo Público denominado Petróleos Mexicanos.

Por otra parte, llama la atención el contenido de la cláusula 9.2 (b), en cuya última parte expone que para los fines de preservar la integridad del Contrato, Petróleos Mexicanos PEMEX Exploración y Producción (PEP) no reemplazará o duplicará las obras contratadas en virtud del Contrato. Lo anterior implica un derecho de exclusividad territorial del contratista que excluye a Petróleos Mexicanos de la posibilidad de realizar las tareas que ha contratado. Es decir, en tal caso el

contratista estaría sustituyendo al Organismo Público en su obligación constitucional de llevar a cabo la explotación de los productos consagrados en la Constitución y en la Ley Reglamentaria.

La Norma Fundamental utiliza la palabra "explotación" en un sentido amplio, por lo que la Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional desarrolla los alcances del término en su propio artículo 3º, habilitado para ello el artículo 2º al exponer:

Artículo 2º.- Sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.

En esta Ley se comprende con la palabra petróleo a todos los hidrocarburos naturales a que se refiere el Artículo 1º.

Según el artículo anterior, las "distintas explotaciones" constituyen lo que debe entenderse como "la industria petrolera". Así, cuando el artículo tercero habla de dicha industria, desarrolla con amplitud lo que la Constitución expresa cuando habla de "explotación":

Artículo 3o.- La industria petrolera abarca:

I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación;

**II.- La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración, y**

Considerando que el gas natural es una mezcla de diversos hidrocarburos gaseosos los cuales encontramos en el subsuelo (primordialmente metano, etano, propano y butano entre otros, y que dichos elementos se encuentran descritos en la fracción III del artículo 3º de la Ley Reglamentaria, el texto del párrafo sexto del artículo 27 Constitucional es muy claro al dictar que en dicha materia no podrán otorgarse concesiones ni contratos que impliquen permitir a particulares cualquier forma de explotación de los recursos descritos.

Por último, el artículo 4º de la Ley citada establece que la explotación de petrolíferos en manos del Estado será desarrollada por Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, con lo que origina, al tiempo de una facultad exclusiva, una obligación del estado a la cual no puede renunciar y para la cual no puede ser sustituido.

Como complemento de la exposición anterior, cabe citar fragmentos de una tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que colabora en la aclaración del término explotación:

**PETROLEO. LOS ASPECTOS QUE COMPRENDE Y QUE SOLO PUEDEN SER GRAVADOS POR LA FEDERACION, SON LOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 3o., DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETROLEO.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, fracciones X y XXIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son atribuciones exclusivas del Congreso de la Unión legislar en materia de hidrocarburos e imponer contribuciones sobre **aprovechamiento y explotación** de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4o. y 5o. del artículo 27 constitucional, entre los que se encuentran el petróleo y todos los carburos de hidrógeno [...] únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas o reglamentarias que la rijan, y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos. De lo que se sigue que las legislaturas de los Estados están impedidos constitucionalmente para gravar los aspectos que comprende la industria petrolera, esto es, no podrán imponer contribución alguna sobre: [...] II.- La elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial. [...] aspectos que de conformidad con el artículo 3o. de la Ley Reglamentaria en cita son los que abarca la industria petrolera.

Esta tesis reconoce la exclusividad del Congreso Federal para imponer contribuciones sobre **aprovechamiento y explotación** de hidrocarburos, y con relación a esa facultad exclusiva es que prohíbe a las entidades federativas a



imponer contribuciones sobre las actividades que establece el artículo 3º de la Ley Reglamentaria, entre las que se encuentra la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial. Si a ello añadimos que el Congreso General dispuso en la Ley de Ingresos Federal para el ejercicio 2002 contribuciones sobre la extracción de petróleo, además de aquellas dirigidas a los rendimientos petroleros y sus excedentes, es obvio inferir que la Suprema Corte reconoce que la facultad de imponer contribuciones sobre la explotación abarca también, cuando menos, a la extracción. Además, el propio órgano colegiado reconoce esta generalidad del término explotación, puesto que impuso las contribuciones a la extracción con fundamento en la fracción XXIX del artículo 73 que sólo habla de aprovechamiento y explotación.

Ahora bien, por "Múltiples", debemos entender que se refieren a todas las actividades que se realizan en el proceso de extracción. Ahora, con los contratos de servicios múltiples será una empresa la que realice todas esas actividades y en este sentido es grave porque el Organismo Público pierde el control de todo lo que se haga al interior de ese bloque que se va a licitar en el sector de gas no asociado.

Pero como las propias autoridades lo han mencionado, estos contratos no solamente están diseñados para la extracción de gas no asociado -como ocurre en los diversos bloques licitados en la Cuenca de Burgos-, sino que se van a ir dando posteriormente en petróleo y esto es un paso más allá en el proceso de privatización, porque entra al corazón de donde está la renta petrolera, que es en la extracción.

Debemos tener claro que para Petróleos Mexicanos, los Contratos de Servicios Múltiples son simples contratos, y ahora en lugar de muchos sólo existirá uno. Pero también debemos tener claro que el contratismo es una actividad lucrativa de la industria privada. Pero, el asunto no es tan simple. En el caso de las industrias eléctrica y petrolera, la Constitución del país es muy clara: **NO** se otorgarán concesiones ni contratos. Esa disposición es aplicable al presente caso, porque el

gas no asociado es un hidrocarburo a los que se refiere la Constitución y, su explotación y aprovechamiento, *es parte del proceso de trabajo petrolero* que corresponde realizar a Petróleos Mexicanos, de manera exclusiva, según lo indica la Constitución.

Con la implantación de los Contratos de Servicios Múltiples se ha avanzado considerablemente en la indebida privatización de la actividad extractiva. Se trata de una privatización velada, silenciosa e inconstitucional.

En virtud de lo anterior, consideramos que estamos en presencia de contratos, a través de los cuales Petróleos Mexicanos cederá al contratista la exploración, la prospección de zonas perforables, la perforación, la extracción, la conducción y la producción de gas natural, como actividades que realizará sustituyendo al organismo público y recibiendo un pago en montos diferidos que generan intereses y que, en algunas ocasiones, dependen de los niveles de producción a manera de regalías, poniendo en entredicho el beneficio económico que finalmente recibiría Petróleos Mexicanos y la propia Nación de este tipo de explotación de los hidrocarburos.

Es evidente que, de generalizarse este tipo de contratos, las empresas públicas de energía transformarían su naturaleza industrial en simples administradoras de contratos, con las implicaciones tecnológicas y profesionales que sobrevendrían en el futuro.

Es por esto que, nuestro Grupo Parlamentario considera que la vía óptima es, entonces, la interpretación legislativa del Congreso de la Unión.

Por lo anteriormente expuesto y fundado someto a consideración y aprobación del Pleno de esta Honorable Cámara de Diputados el siguiente **proyecto de decreto interpretativo del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.-** Que la prohibición para no otorgar contratos en tratándose del petróleo y carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, o de minerales radioactivos, previstos en el párrafo sexto, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es para que no se otorguen **concesiones, autorizaciones, permisos, contratos, ni cualquier otro acto jurídico similar o análogo** a los particulares.

### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintidós días del mes de septiembre de dos mil cinco.

**Diputados:** Rosa María Avilés Nájera (rúbrica), Francisco Javier Carrillo Soberón (rúbrica), Alfonso Ramírez Cuellar (rúbrica).

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1846-III,  
jueves 22 de septiembre de 2005.**

**DE DECRETO INTERPRETATIVO DEL SEXTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 27  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
EN MATERIA DE GENERACIÓN, CONDUCCIÓN, TRANSFORMACIÓN,  
DISTRIBUCIÓN Y ABASTECIMIENTO DE ENERGÍA ELÉCTRICA, A CARGO  
DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER CARILLO SOBERÓN, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PRD**

La y los que suscriben, diputada y diputados federales, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 70, 71, fracción II, y 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en lo dispuesto por el artículo 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto interpretativo del sexto párrafo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En la Constitución Federal de 1824 apareció por primera vez en el artículo 165 la forma de cómo debían resolverse las dudas que ocurrieran sobre inteligencia de los artículos de la Ley Fundamental y del Acta Constitutiva.

En la sesión del 9 de junio de 1824 se dio la discusión del artículo 64, en cuanto a la interpretación ó modificación ó derogación de las leyes ó decretos, estableciéndose que se guardarían los mismos requisitos que se prescriben para su establecimiento.

Durante esta sesión se llevó a cabo un debate que tenía como fin la argumentación tanto a favor como en contra de la aprobación de la interpretación legislativa.

En ésta discusión se escucharon argumentos de todo tipo, dentro de los que resaltan los de diputados como Florentino Martínez quien manifestó "*que si en la interpretación de las leyes intervinieran las dos Cámaras, podría darse el caso que una interpretara de una forma y la otra de manera distinta, y no pudiendo convenir ambas, quedando así la ley incierta o confusa*". O como la de Crescencio Rejón, que argumentó, que "*si corridos los trámites correspondientes, resultaba desechada la interpretación dada por una Cámara, se podrían dar otras, hasta que se aprobara alguna, siendo imposible que se dejará de hacer, porque las Cámaras no podrían dar interpretaciones exóticas e inadmisibles*" entre otros tantos legisladores interesados en este tema y cuyos argumentos, fueron de los más destacados para aprobar la interpretación legislativa en el Constituyente de 1824.

Como antecedentes a la discusión sobre esta interpretación legislativa, podemos mencionar la sesión ordinaria del 6 de diciembre de 1836 en donde se aprobó por unanimidad de votos el artículo 5° que establecía que *sólo al Congreso General toca resolver las dudas de artículos constitucionales*; facultad que se estableció en la Séptima Ley de las Siete Leyes Constitucionales de 1836.

En el dictamen del Supremo Poder Conservador de 16 de octubre de 1839, se reitera que *solo al Legislativo corresponde la interpretación y declaración auténtica de sus leyes fundamentales*. De ahí, que debía pasarse todo el expediente a la Cámara de Diputados, a fin de que el Congreso General dictara la declaración correspondiente interpretando algún artículo de la Constitución de 1836.

A mayor abundamiento sobre la importancia de este tema, el ensayo de una Constitución publicado en Puebla en 1841 denominado "Ocios de un Mexicano" analiza y establece en el Título II, artículo 1° referente al derecho de seguridad individual que:

***En las declaraciones de duda de ley, la declaración odiosa no retrocederá su efecto sobre hechos consumados, y sí la favorable para solo reponer lo que por mala inteligencia de ella fuere gravosamente ejecutiva. Pero si cualquiera de los extremos produce gravamen a una u otra parte, no tendrá efecto alguno lo que era de dudosa inteligencia, sino desde la declaración de su sentido.***

De lo anterior inferimos, que las entidades federativas, ya conocían de las dudas de ley.

Ahora bien, en el proyecto de Constitución del 25 de agosto de 1842, signada por José F. Ramírez Díaz y Pedro Ramírez Guevara dentro de las atribuciones de la Corte de Justicia se estipulaba en la fracción VIII del artículo 112 "*el oír las dudas de los tribunales sobre la inteligencia de alguna ley general, y juzgándolas fundadas, consultar sobre ellas al Congreso, iniciando la declaración conveniente*"; es decir, se imponía la obligación a la Corte Suprema de consultar las dudas sobre la inteligencia de una ley general.

Aunado a lo antes expuesto, correspondía al Senado resolver *definitivamente las dudas que les propongan los gobernadores en el caso de la fracción 2 del artículo 148. Si el senado no diere su resolución dentro de los quince días de su recibo, quedará deferida aquella a la Cámara de Diputados.*

El artículo 63 de las Bases Orgánicas de la República de 1843 estipulaba que en la interpretación, modificación, o revocación de las leyes y decretos se guardarán los mismos requisitos, que deben observarse en su formación; aprobándose por unanimidad de votos el 28 de abril de 1843.

La facultad interpretativa que nos ocupa, fue suprimida en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857, pero se restablece, con la reforma del artículo 71 de 13 de noviembre de 1874 y posteriormente se vuelve a plasmar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917 hasta nuestros días.

La Ley Suprema, actualmente señala en su artículo 70, que toda resolución del Congreso tendrá carácter de ley o decreto y que la facultad prevista en el artículo

72, inciso f), de la Ley Fundamental, se erige como un mecanismo de control, incluso, superior a la jurisprudencia; ello en razón de que la obligatoriedad de esta última se encuentra limitada por la ley; en cambio la interpretación del Poder Legislativo tendría formalmente el rango de ley ya que sus actos, pueden adoptar la forma de ley o decreto, y por ende, sería obligatoria para todos los órganos que la aplican así como para los gobernados, que deben cumplirla.

El Congreso de la Unión al ejercer la facultad referida, se convierte en auténtico intérprete, tanto de las leyes federales como de la Constitución, en este último caso la comparte con las asambleas legislativas locales, en sus respectivos ámbitos.

El procedimiento contenido en el inciso f), del artículo 72 de la Carta Fundamental, es conocido como *duda de ley*, mismo que sigue el procedimiento de formación legislativa, y con el cual se caracteriza al Congreso de la Unión como intérprete auténtico.

No obstante la facultad contenida en el citado inciso f), del artículo 72 de nuestra Constitución, mediante la cual erige al legislador ordinario en intérprete vinculante, son nulas las veces que recurre a ella.

Que el motivo del presente decreto, es ejercer la facultad anteriormente expuesta, con el único propósito de interpretar la última parte del párrafo sexto el artículo 27 del Código Político de 1917 que a la letra dice:

*.....Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.*

Que si bien es cierto que en el Congreso Constituyente de 1917 no contemplo al sector eléctrico, éste, se fijó hasta el año de 1960 estableciendo que corresponderá a la nación, de manera exclusiva, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

Dondequiera que se lesionara el interés de la sociedad, dondequiera que los intereses sociales demandaran la intervención del Estado, ahí debería actuar éste, por mutuo propio o por exigencia del pueblo de México. Que todas las obras de beneficio colectivo, que los servicios públicos debían orientarse al servicio de las colectividades y no al beneficio de unos pocos; ese fue el espíritu del Constituyente Permanente, en voz del diputado José Guillermo Salas Armendáriz.

El Constituyente Permanente en la sesión del 26 de octubre de 1960 y específicamente, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales e Industria Eléctrica de la Cámara de Senadores, en su dictamen de adición al sexto párrafo del artículo 27 de la Ley Fundamental sostenían:

*Que el Ejecutivo Federal en su iniciativa expresaba que es propósito de su Gobierno cumplir los postulados de la Revolución Mexicana procurando que el desenvolvimiento y progreso nacionales resulten armónicos en sus beneficios para todos los habitantes de la República; que ello implica aprovechar los recursos naturales de que dispone la nación y los elementos básicos que requiere su integración económica; que las crecientes demandas de energía eléctrica en las diversas actividades económicas de la población, imponen el deber de atenderlas de acuerdo con el ritmo de su crecimiento, lo que implica que la prestación del servicio público de esa energía como en el caso de otros recursos naturales, sean realizados directamente por el Estado conforme a las tesis tradicionales de México sobre la materia.*

*Se agregaba en la exposición de motivos del Ejecutivo, que la prestación del servicio público de abastecimiento de energía eléctrica, comprendiendo la generación, transformación y distribución ? así como las demás operaciones o actividades industriales o comerciales de que la misma puede ser objeto requieren, ?ser realizados directamente por el estado, a través de los órganos competentes, ya que México ha sostenido tradicionalmente la tesis de que los recursos naturales y las fuentes de energía básicas, han de estar al servicio de la colectividad y de la elevación de los niveles de vida del pueblo mexicano.*



Las comisiones antes aludidas, por su parte, consideraron tres razones esenciales que operan como fundamento de la adición constitucional:

*1o. Los requerimientos del desarrollo del país, de acuerdo con su ritmo actual de crecimiento; 2o. El destino de los recursos de propiedad nacional para beneficio colectivo, y 3o. El concepto de que los servicios públicos básicos deben ser prestados preferentemente por el Estado, y después de hacer algunas apreciaciones sobre esos aspectos hacen notar, por una parte, que los recursos que sirven por ahora para la generación de energía eléctrica son principalmente el agua, el petróleo y el carbón, que son propiedad de la nación, y por la otra, que el aprovechamiento que se haga de esos recursos para la generación de energía eléctrica por la nación, no significa que se convierta en monopolio del Estado, puesto que las distintas actividades que entrañan ese aprovechamiento sólo se justifica por aquél cuando se destine a la prestación de un servicio público.*

La última de sus razones es rotunda, pues en el concepto de los integrantes de las comisiones unidas, el aprovechamiento que se hiciera para la generación de energía eléctrica por parte de la nación, no constituiría por ende, un monopolio del Estado, puesto que sólo se justificaba cuando se destinara a la prestación de un servicio público.

Las Comisiones de la Cámara de Diputados que dictaminaron la adición constitucional el 8 de noviembre de 1960, consideraron atendibles, las razones de la reforma propuesta por la Cámara de Senadores a efecto de agregar la palabra "conducir", antes de "transformar", atendiendo razones de orden técnico, pues en su opinión, la Industria Eléctrica comprendía también las actividades de conducción del fluido eléctrico para su transformación y distribución.

Que la tesis del artículo 27 aprobada por el Constituyente de 1917, en cuanto a que sólo al Estado Mexicano, sujeto de derechos, puede atribuirse la propiedad de tierras y aguas a que alude en su primer párrafo, era -aseveran- la tesis que dominaba en todo el contenido del precepto.

Al hacer un análisis histórico de tal atribución, *encuentran su origen en el reconocimiento que, conforme a las nuevas doctrinas, otorga al Estado el derecho sobre su territorio, estableciendo en su favor el dominio eminente sobre todas las tierras, las aguas y todas las riquezas naturales, siempre en atención al bien público; la vieja teoría del derecho natural del hombre sobre la tierra, adoptada en 1857 ha evolucionado en forma tal que ha sido sustituida por el concepto de utilidad social, de manera que sólo se justifica la utilización de las riquezas naturales cuando redunde en beneficio de toda la sociedad.*

Los integrantes de las comisiones estimaron que corresponde al Estado la vigilancia de los recursos naturales, y la intervención en el aprovechamiento de esos elementos naturales, era su necesaria consecuencia.

*Es así cómo el artículo 27 -afirman- confiere al Estado Mexicano la propiedad sobre las tierras, aguas y elementos naturales, confiriéndoles un dominio eminente; y como esta propiedad entraña una función social está capacitado para ejercer sobre ella la vigilancia necesaria y para intervenir directamente, a fin de que esa función social se cumpla de una manera satisfactoria; ante ese principio superior de justicia deben ceder todos los derechos privados cualquiera que sea su fundamento. El artículo 27 entraña una garantía social y una limitación declarativa, de los derechos individuales de propiedad ante el interés público.*

Concluyen en su dictamen los integrantes de las comisiones *que establecido con claridad meridiana el derecho del Estado Mexicano sobre los recursos naturales de su territorio, es consecuencia ineludible que el aprovechamiento de ellos, cuando medie el interés colectivo, debe ser hecho por el propio Estado, dejando a los particulares ese mismo aprovechamiento cuando sólo quede en la esfera individual, sin trascender a un servicio público.*

En el debate de 15 de noviembre de 1960 hubo diputados como Eduardo Molina Castillo que mantuvieron una posición en cuanto a que la adición al sexto párrafo

del artículo 27 constitucional no había sido una nacionalización de la Industria Eléctrica.

No obstante lo anterior, Francisco Pérez Ríos manifestó entre otros aspectos que:

*La nación, no el Estado, había recuperado su soberanía; se ha emancipado de un coloniaje eléctrico que durante ochenta años hemos llevado a costas; se ha emancipado de pagar esos salarios fabulosos a los directivos de la Mexican Lighting que tenían sus grandes oficinas en Toronto.*

En otra parte de su discurso señaló:

*...la nación, no el Estado, ha recuperado su soberanía; se reserva el derecho de producir, de generar y de distribuir energía eléctrica.*

*...el acto de reivindicación de los bienes de la nación al servicio de la misma, es un acto que la historia juzgará como uno de los mas positivos del Presidente de la República Adolfo López Mateos.*

El diputado José Guillermo Salas Armendáriz en uso de la voz afirmaba que:

*...Era necesaria una reforma constitucional que impidiera en lo futuro pudieran nuevamente esas empresas volver a manos de extranjeros.*

*Y por eso esta medida, inspirada en ese profundo sentido de justicia social, quiere poner únicamente al servicio de la nación, al servicio del pueblo de México, los recursos de su potencialidad.*

*El Gobierno de México lo quiere servir; las empresas eléctricas se adquirieron no porque fuera una operación comercial favorable, sino porque era una imperiosa, una urgente necesidad del país poder controlar y administrar y dirigir con un sentido de justicia social ese potencial eléctrico en beneficio del pueblo de México que lo estaba solicitando.*

*...Estamos acostumbrados a obtener nuestras necesidades espirituales, políticas y económicas a base de sacrificio, pero vamos hacerlo porque tenemos confianza en que la industria eléctrica, en manos de mexicanos, habrá de servir para que en lo futuro el desarrollo de nuestra industria, el desarrollo de la industria eléctrica no se guíe por intereses económicos, no*

*se guíe por un sentido y un espíritu de lucro, porque no se lleve la electricidad únicamente a donde se produce un interés, una ganancia, porque la necesaria electricidad llegue a servir a los hombres del campo, porque la electricidad con un sentido de justicia social sirva a los hombres del centro, del norte y del sur de la República, porque la electricidad, como se pone en la reforma constitucional, sea un servicio que satisfaga los intereses del pueblo de México.*

*...Dondequiera que se lesione el interés de la sociedad, dondequiera que los intereses sociales demanden la intervención del Estado, ahí deberá obrar, sino por mutuo propio, por exigencia del pueblo de México. Que entiendan que la Revolución Mexicana, que todas las obras de beneficio colectivo, que los servicios públicos deben de orientarse al servicio de las colectividades y no al beneficio de unos pocos.*

El diputado José García Castillo era terminante cuando decía:

*...Esto es, las empresas eléctricas podían actuar libremente como cualquiera otra industria, sin riesgo alguno de ser controladas por el Estado, en cuanto a la calidad del servicio, los precios del mismo y menos aún, en cuanto a su organización, manejo económico y planeación.*

*...Lázaro Cárdenas, con alto espíritu nacionalista dispuso se estudiara una ley que controlara eficazmente la industria eléctrica, ya que exigencias de orden político, técnico y económico impuestas por la importancia que dicho sector implicaba para la vida nacional.*

Finalmente, vaticinaba que:

*Pero este triunfo nacional debe ser acompañado por la fuerte y profunda meditación de funcionarios y técnicos de la industria eléctrica, para que en el momento de formular la ley reglamentaria, no vaya a ser pronto motivo de lamentaciones como lo es en toda nuestra legislación eléctrica anterior, o vayamos a cometer la imprudencia de convertir este rayo de luz, en el relámpago iniciador de una tormenta de privaciones y agresividades que vuelvan a frenar el desarrollo de México.*

El artículo 27 señala de manera enfática, en la última parte de su párrafo sexto, que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta

materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

Que si bien es cierto que el Constituyente de 1917 no previó lo relativo a esta materia, no obstante ello, sí estableció las decisiones políticas fundamentales, principios fundadores de la institución de la propiedad en México.

Esas decisiones históricas para la Nación se ratifican y mantiene la decisión de que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, amén de que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

De ahí, que el Constituyente Permanente fuera claro, al incorporar el párrafo en comento, con la adición publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960.

Cabe señalar, que en la parte conducente de la exposición de motivos de la iniciativa de reformas al artículo 28 constitucional de 3 de mayo de 1990 se confirma que el artículo 25 constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el párrafo cuarto del artículo 28. Obliga al Gobierno Federal a mantener siempre la propiedad y control sobre los organismos que en su caso se establezcan. El párrafo cuarto del artículo 28 afirma: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar

concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

*Añade la misma, que conducir el cambio para preservar lo esencial de nuestra identidad nos obliga a mantener los compromisos profundos plasmados en la Constitución y que dan perfil propio al Estado Mexicano. Es una interpretación congruente con nuestra historia respetar las áreas estratégicas reservadas al Estado. Estas se vinculan a la perspectiva revolucionaria que nutrió al Constituyente de Querétaro y son parte viva de las convicciones populares. El párrafo cuarto del artículo 28 marca el sentido profundo de las áreas estratégicas de la Nación.*

Se colige de lo antes señalado, que también el numeral 25 constitucional atribuye al Estado, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que señalan en el párrafo cuarto del artículo 28.

A la letra dice el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional:

Artículo 25 ...

...

...

*El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.*

Al adicionarse el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Federal se establece que corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, y que en esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines, con lo cual es evidente, que al instituir el propio artículo 27 de la Constitución Federal la supresión de las concesiones y que al encomendar la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público, exclusivamente a la nación, no es posible contrariar de ninguna manera la norma constitucional ni afectar la situación que se produjo con su adición.

Atendiendo a la interpretación auténtica, esta reside, de una manera absoluta y exclusiva, en los propósitos que tuvo el Constituyente Permanente al reformar o adicionar el Código Político de 1917, manifestados en la exposición de motivos, dictámenes y debates , pues éstos constituyen la expresión oficial, clara, concreta y expresa de la voluntad del Poder Revisor de la Ley Suprema.

Debe quedar claro, la Ley Fundamental establece en forma contundente, que por ser una actividad estratégica reservada al Estado, no habrá otorgamiento de concesiones, mucho menos, otorgamiento de permisos relativos a la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que no tenga por objeto la prestación de servicio público, pues esta actividad corresponde exclusivamente a la nación. Nunca a favor de particulares, y menos aún, la importación y exportación en torno a la generación de energía eléctrica.

Por todo lo anterior, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente **proyecto de decreto interpretativo de la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Que la prohibición contenida en la última parte del párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, es para no otorgar concesiones, autorizaciones, permisos, contratos, ni cualquier otro acto jurídico similar o análogo a los particulares, en cuanto a generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público.

### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veintidós días del mes de septiembre de dos mil cinco.

**Diputados:** Francisco Javier Carrillo Soberón (rúbrica), Rosa María Avilés Nájera (rúbrica), Alfonso Ramírez Cuellar (rúbrica).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1849-III, martes 27 de septiembre de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES 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, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que propone la reforma del artículo 115 en su primer párrafo, fracción II, primer párrafo; la adición de una fracción VIII del artículo 116; y la reforma del artículo 122 en su apartado "C", Base Primera, fracción V, inciso b), segundo y cuarto párrafos, todos estos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin de limitar el endeudamiento de los municipios, de los estados y del Distrito Federal, acorde a la siguiente

**Exposición de Motivos**

**Primero.-** El tema de la deuda pública de los gobiernos federal, estatales, municipales y del Distrito Federal, ha sido un tema que causó y sigue causando estragos en todos aquéllos que han presidido el Poder Ejecutivo Federal y en quienes son titulares de los ejecutivos estatales, del Distrito Federal y de los municipios y que actualmente provoca un trastorno financiero que nos ha endeudado a nosotros, a nuestros hijos, a los hijos de nuestros hijos, y a los hijos de los hijos de nuestros hijos.



Ejemplo de ello resulta el rescate bancario conocido como Fobaproa que desde el rescate hasta nuestras fechas y muchos años adelante ha causado y seguirá causando un rezago financiero del cual tardaremos muchos años en superar.

**Segundo.-** Sin embargo, la deuda pública de los municipios, de los estados y del Distrito Federal, es un tema que no ha sido tocado y mucho menos limitado por este cuerpo colegiado y que de no ser equilibrado por quienes tenemos la responsabilidad de ello, causará un daño a las finanzas mucho mayor que el mismo Fobaproa.

En efecto. Según los datos proporcionados por INEGI y el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, nos dan como información que para el ejercicio fiscal 2004, la deuda de 424 municipios del país sujetos a estudio por INEGI, es por un monto de \$7,527'860,000.00 (siete mil quinientos veintisiete millones ochocientos sesenta mil pesos). Luego, con la base de los 424 municipios a estudio, se estima que la deuda del total de 2,417 municipios del país asciende a \$49,624'901,982.00 (cuarenta y nueve mil seiscientos veinticuatro millones novecientos un mil novecientos ochenta y dos pesos).

Por no contar un límite de deuda pública municipal, entre 2003 y 2004 la deuda de los municipios aumento un 61.69%, lo que significa que para el 2006, si persiste esa misma tendencia, la deuda de los municipios equivaldrá a la suma de más de 50 veces el presupuesto del Poder Legislativo Federal tomando en consideración el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005 conforme la aprobación que de éste hizo esta Cámara de Diputados.

No es por demás señalar que el municipio con mayor deuda pública en el país es Guadalajara, que aumentó de \$20'172,946.00 (veinte millones ciento setenta y dos mil novecientos cuarenta y seis pesos) en 1996 a \$1,088,000.000.00 (un mil ochenta y ocho millones de pesos) en 2004, esto es, un aumento del 5,440% en nueve años, habiendo aumentado de 452'293,889.00 (cuatrocientos cincuenta y

dos millones doscientos noventa y tres mil ochocientos ochenta y nueve millones de pesos) en 2003 a \$1,088'000,000.00 (un mil ochenta y ocho millones de pesos) en 2004, o sea, más del 240% de aumento de deuda pública en tan solo un año de ejercicio fiscal.

□ Además, Guadalajara es seguido en su deuda pública por Monterrey, Hermosillo, Puebla, Mexicali, Tijuana, León, Benito Juárez (Quintana Roo), Culiacán, Aguascalientes, Guadalupe (Nuevo León), Nuevo Laredo, Tonalá (Jalisco), Querétaro y Celaya, este último caso que sobresale, porque en 2003 tuvo una deuda de 13?500 (trece millones quinientos mil pesos) y sólo un año después, esto es, en 2004 aumentó casi un 800% para llegar a 107?500,000.00 (ciento siete millones quinientos mil pesos), esto es, tiene más deuda pública que capitales de algunas entidades federativas o ciudades importantes como Tuxtla Gutiérrez, Gómez Palacio, Tepic, Saltillo, Acapulco, San Francisco del Rincón, Guanajuato, La Paz o Chilpancingo, entre otras.

**Tercero.-** Por su parte, la deuda pública de los estados (excluyendo a Tlaxcala, del cual no fue posible obtener datos) y el Distrito Federal, nos da por resultado una deuda pública para el año 2004 de \$120,564'400,000.00 (ciento veinte mil quinientos sesenta y cuatro millones cuatrocientos mil pesos), con el caso particular del Distrito Federal que tiene una deuda pública de poco más de \$40,000'000,000.00 (cuarenta mil millones de pesos), es decir, representa el 33.23% de la deuda pública de las entidades federativas y del Distrito Federal con un aumento de su deuda de \$7,390'400,000.00 (siete mil trescientos noventa millones cuatrocientos mil pesos) en 1996 a \$40,071,600,000.00 (cuarenta mil setenta y un millones seiscientos mil pesos) en 2004, esto es, un aumento del 542.21% de aumento de deuda pública en sólo nueve años, sin omitir el señalar que de 2003 a 2004 la deuda del Distrito Federal bajo de \$41,634'000,000.00 (cuarenta y un mil seiscientos treinta y cuatro millones de pesos) a \$40,071'600,000.00 (cuarenta mil setenta y un millones seiscientos mil pesos) en 2004 o sea un descenso en su deuda de \$1,562'400,000.00 (un mil quinientos

sesenta y dos millones cuatrocientos mil pesos) que significó el 3.90% menos de su deuda.

También es preciso señalar que en el año de 2003 la deuda pública de los estados y el Distrito Federal llegó a la cifra mayor que se conoce en los datos investigados y que llegó a \$123,278'200,000.00 (ciento veintitrés mil doscientos setenta y ocho millones doscientos mil pesos), bajando a \$120,564'400,000.00 (ciento veinte mil quinientos sesenta y cuatro millones cuatrocientos mil pesos) en 2004, esto es, aproximadamente el 2.2% menos que en 2003, sobresaliendo los casos de Veracruz, Puebla, Sonora, el Estado de México, Durango y Oaxaca que bajaron considerablemente su deuda, contrario a los casos de Nuevo León, San Luis Potosí, Baja California, Guanajuato y Nayarit que subieron cuantiosamente su pasivos financieros.

**Cuarto.-** Luego, haciendo una suma de las deudas de los municipios, estados y el Distrito Federal, la deuda pública hace un total de \$170,189'301,982.00 (ciento setenta mil ciento ochenta y nueve millones, trescientos un mil novecientos noventa y dos pesos).

Es tan grande esta suma que es posible que su monto y sus efectos no tengan mayor significado si no se compara con otros presupuestos.

Luego, tomando como base el Presupuesto de Egresos de la Federación para el 2005 aprobado por esta Cámara de Diputados, esta deuda de municipios, Estados y el Distrito Federal, significa:

120 veces el presupuesto de la Presidencia de la República;

27 veces el presupuesto de ambas cámaras del Poder Legislativo Federal;

8 veces el presupuesto del Poder Judicial de la Federación;

49 veces el presupuesto de la Secretaría de Gobernación;

42 veces el presupuesto de la Cancillería;

7 veces el presupuesto de la Sedena;

19 veces el presupuesto de la Armada de México;  
24 veces el presupuesto de la Secretaría de Seguridad Pública;  
7 veces el presupuesto de Sedesol;  
6 veces el presupuesto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Más de 1 tanto del presupuesto de la Secretaría de Educación;  
Casi 21 veces el presupuesto de Conacyt;  
206 veces el presupuesto de la UNAM;  
247 veces el presupuesto de la Universidad de Guadalajara;  
3 tantos y medio el presupuesto de la Sagarpa;  
1 tanto y medio del presupuesto de Pemex;  
Más de 1 tanto del presupuesto del Gobierno Federal para el pago de la deuda pública;  
5 veces el presupuesto de la Secretaría de Salud;  
Casi 1 tanto del presupuesto del IMSS;  
Más de 1 tanto del presupuesto de las aportaciones federales en seguridad social;  
Poco más de la mitad de lo que el Gobierno Federal paga en el rubro de aportaciones federales para entidades y municipios.

Además.....

Con el dinero que en 2004 adeudaban municipios, estados y Distrito Federal se podría:

Financiar los ingresos del Municipio de Guadalajara por más de 52 años, conforme a sus ingresos en 2004;

Pagar la actual deuda pública del Estado de Jalisco por más de 30 años o la deuda pública hasta el 2004 de los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Veracruz y Zacatecas por más de 21 años;

Financiar el costo del Seguro Popular por casi 20 años.

Comprar las listas oficiales completas para todos los alumnos de 1º a 6º año de 1?134,595 escuelas de primaria con 50 alumnos por grado;

Pagar el salario mínimo anual de 10'171,873 personas;

Comprar 28'364,883 toneladas de tortilla de maíz (a 6 pesos el kilo);

Comprar 18'909,922 toneladas de arroz (a 9 pesos el kilo);

Comprar 17,018'930,198 paquetes de 12 huevos (a 10 pesos el paquete);

.....

Como se ve, las cifras son devastadoras, tremendamente catastróficas y causan una infección letal a cualquier economía que se pretenda sana.

Es por ello que en esta iniciativa propongo limitar el endeudamiento de los municipios, de los estados y del Distrito Federal a fin de evitar que su deuda pública aumente en las proporciones en que se encuentra subiendo año con año.

Esa limitación no se puede hacer desde este órgano legislativo si no es entrando directamente a la Constitución federal habida cuenta que actualmente nuestra Máxima Ley solo deja esa opción en el caso del Distrito Federal, pero no en las leyes secundarias de los estados que actualmente manejan esa disyuntiva a los Congresos locales plasmadas en las constituciones de los estados y en sus leyes secundarias.

No es por demás señalar que la intención de esta iniciativa no es atacar ni la autonomía municipal o del Distrito Federal ni la soberanía de los estados, sino equilibrar la deuda pública a fin de dar opción a municipios, Estados y Distrito Federal el estabilizar endeudamientos completamente desestabilizados y que de seguir así se convertirán en un problema que si bien ahora todavía puede ser controlado, de no dársele limitación, se convertirá en un problema que atacará la economía nacional desde sus cimientos.

Es preciso señalar que por ello, no debemos confundir autonomía municipal o capitalina, o soberanía estatal, con libertinaje administrativo o endeudamiento desvergonzado.

**Quinto.-** Ahora bien, la única forma de señalar un cuánto relativo al endeudamiento público son los ingresos, esto es, partiendo de un principio básico y general de que no debemos de gastar más de lo que ingresamos, sumado a las circunstancias de endeudamiento antes mencionadas en el sentido de que existen municipios y Estados, junto con el Distrito Federal que necesitan de un "techo de endeudamiento" para que de ser necesario a fin de llevar a cabo programas de obra pública, gasto social, seguridad pública, etcétera, soliciten ingresos necesarios para pagarlos posteriormente, esto es, la deuda pública basada en lo que se puede pagar y no endeudarse con enormes compromisos que causarían un daño grave a quien se somete a un alto pasivo que posteriormente no se puede pagar ni intereses ni capital, por lo que debemos analizar los ingresos para poder considerar un límite en la deuda pública.

En ese sentido, y tomando en consideración los datos proporcionados por INEGI y el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados, tenemos lo siguiente:

En el 2003, la deuda pública municipal del país hace una suma de \$30,617'247,111.00, mientras los ingresos, también hasta el 2003 (ultimo dato obtenido) hacen una suma de \$600,665'734,878.00 (seiscientos mil seiscientos sesenta y cinco mil millones setecientos treinta y cuatro mil ochocientos setenta y ocho pesos), esto es, la relación entre ingresos-egresos es de 5.0972%.

Luego, teniendo una relación de 5% entre ingresos-egresos y sin pretender quitar con lo que ya se cuenta, la propuesta de esta Iniciativa es que la deuda pública de los municipios, Estados y el Distrito Federal no sea mayor ni aumentada en el mismo 5% que ya representa actualmente con relación a sus ingresos del ejercicio fiscal anterior, de tal forma que los municipios con mayor deuda mayor estén en

condiciones de regularizar su deuda, mientras que los municipios con deuda menor no tengan opción de dañar las finanzas consideradas como "sanas", siendo aplicable el mismo razonamiento para los Estados y el Distrito Federal.

Finalmente, de ser aprobada esta Iniciativa, se propone que quede precisado en los artículos transitorios que se les otorga a los Congresos de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal noventa días naturales para que actualicen sus Constituciones Locales, Estatuto de Gobierno y leyes secundarias a este Decreto.

**Sexto.-** Es preciso señalar que esta iniciativa y su propósito no contraviene lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 117 de la misma Constitución federal (última reforma el 21 de abril de 1981) que establece, a la letra, que:

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

*VIII.- Contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional.*

*Los Estados y Municipios no podrán contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan con organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezcan las legislaturas en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en los respectivos presupuestos. Los ejecutivos informarán de su ejercicio al rendir la cuenta pública.*

En efecto, si el propósito de esta iniciativa es el de limitar el endeudamiento de estados, municipios y el Distrito Federal, la limitación mencionada en el primer párrafo de la fracción VIII señalada líneas arriba no entra en el fondo de este primer párrafo, mientras que la limitación señalada en el segundo párrafo, por ser también limitativa, no entra en el análisis que esta iniciativa tiene de ser también limitativa en cuanto al porcentaje autorizado, ya que el impedimento de contraer obligaciones o empréstitos con la autorización de poder hacerlo cuando se destinen a inversiones públicas productivas, no señala limitación porcentual sobre concepto alguno.

Antes al contrario, al hacer un análisis del artículo 122 de la Constitución federal que se refiere al tema del Distrito Federal como a su vez lo hace en el 116, lo procedente es llevar a cabo las mismas limitaciones y autorizaciones que nuestro Código Mayor impone a los Estados y Municipios, pero adicionándolo al cuarto párrafo del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del apartado "C" del artículo 122 de nuestra Constitución federal, habida cuenta que es precisamente en esa fracción y en ese párrafo donde el artículo 122 le da similitud a la aplicabilidad de la hacienda pública del Distrito Federal con la hacienda pública de los municipios de tal manera que, al igual que en los Estados y municipios, se imposibilite al Distrito Federal, al igual que a aquéllos, los mismos conceptos que se señalan en la transcrita fracción VIII del artículo 117.

Para llegar a tal conclusión, debemos hacer un análisis de las facultades que en materia de deuda pública, en las 31 constituciones locales, otorgan a los legislativos estatales, función que en el Distrito Federal hace las veces la Asamblea Legislativa, así como de las facultades que en la misma materia otorgan las Constituciones locales a los Ejecutivos estatales, función que en la capital del país las realiza el jefe del Gobierno del Distrito Federal.

Así, junto con los preceptos generales incluidos en la Constitución federal, existen otros ordenamientos legales que rigen las facultades y obligaciones de las autoridades locales en materia de deuda pública, en particular, las constituciones locales, códigos financieros y leyes estatales de deuda pública, conocidas regularmente como "Ley de Administración Financiera".

En ese sentido, la mayoría de las constituciones locales acumulan, en general, directamente los preceptos de la Constitución federal; no obstante lo anterior, las normas son diferentes entre estado y estado o grupos de estados y grupos de estados.

Algunas de las entidades incluyen en sus Constituciones normas más estrictas que la Constitución federal en materia de deuda pública mientras otras incluyen



ordenamientos que flexibilizan, sin violar el concepto ni el fondo de lo dispuesto por la fracción VIII del artículo 117 de la Constitución federal, mientras que otro conjunto de estados se norma con un conjunto de leyes igual, similar o se remite directamente al artículo 117 del Código Máximo.

Asimismo, no todas las constituciones locales otorgan las mismas facultades en materia de deuda pública al Congreso local.

Después de hacer un análisis con las 31 constituciones locales en materia de la deuda pública, encontramos:

- 2 no mencionan ordenamiento en materia de deuda pública: Guerrero y Nayarit;
- 4 establecen normas que flexibilizan los conceptos de la Constitución federal, sin violar ésta: Durango, Nuevo León, San Luis Potosí y Sinaloa;
- 18 indican conceptos similares o iguales a los de la Constitución federal: Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, Michoacán, México, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas;
- 7 marcan normas más rígidas a las de la Constitución federal: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Hidalgo, Morelos y Tlaxcala

Además, en materia de rendición de cuentas de deuda pública por parte del Ejecutivo al Legislativo, esto es en lo que a esta iniciativa interesa, del jefe del Gobierno a la Asamblea Legislativa, no todas las Constituciones locales establecen explícitamente normas al respecto:

- 19 no hacen referencia: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas;
- 10 se refieren directamente al artículo 117 de la Constitución federal: Baja California, Coahuila, Colima, Chihuahua, Jalisco, México, Michoacán, Sonora, Tabasco y Yucatán; y

- 2 señalan directamente normas de rendición de cuentas en materia de deuda pública: Nuevo León y Quintana Roo.

Por otra parte, la facultad de legislar en materia de deuda pública no se encuentra determinada por las constituciones locales siempre como facultad del Congreso local:

- 22 sí le otorgan facultades al Congreso local para legislar en materia de deuda pública: Aguascalientes, Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas; y

- 9 no le otorgan facultades al Congreso local para legislar en materia de deuda pública: Baja California Sur, Chiapas, Hidalgo, México, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa y San Luis Potosí.

En razón del anterior estudio, es por lo que se propone la modificación del cuarto párrafo del inciso b) de la fracción V de la Base Primera del apartado "C" del artículo 122 de nuestra Constitución federal remitiendo al mismo texto del artículo 117, fracción VIII de la misma Constitución federal de tal manera que con ello quedaría integrado el criterio del Constituyente Permanente en el manejo de la deuda pública en el Distrito Federal, con las solas modificaciones propias de referencia a las autoridades del Distrito Federal.

**Séptimo.-** Cabe señalar que la información que apoya esta Iniciativa se encuentra, hasta el año 2004 en deuda pública y 2003 en ingresos, en la página de Internet del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática ([www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)) en el libro Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México versiones 1996 - 1999 y 2000 - 2003, mientras que la información del año 2004 fue proporcionada por el Centro de Estudios de Finanzas Públicas de esta Cámara de Diputados dentro del tema "Deuda Pública Directa de los Municipios" con relación a los mismos municipios que maneja el INEGI en los libros mencionados. Finalmente, la información sobre las constituciones locales, puede ser localizada en [www.aregional.com](http://www.aregional.com).

Por lo antes expuesto, el suscrito Diputado Federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II 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:**

A) Reforma del artículo 115 en su primer párrafo, fracción II, primer párrafo;

B) La adición de una fracción VIII del artículo 116; y

C) Reforma del artículo 122 en su apartado "C", Base Primera, fracción V, inciso B), segundo y cuarto párrafos;

Todos estos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de equilibrar el endeudamiento de los municipios, los estados y el Distrito Federal.

**Artículo Único.-** Se reforma el artículo 115 en su primer párrafo, fracción II; se adiciona la fracción VIII del artículo 116; y se reforma el artículo 122 en su apartado "C", Base Primera, fracción V, inciso b), segundo y cuarto párrafos, todos estos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 115.-** .....

I.- .....

II.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley, pero su deuda pública no podrá ser aumentada anualmente en más del cinco por ciento de sus ingresos del ejercicio fiscal anterior conforme lo marque la ley respectiva, entendiéndose por ingresos, para efectos de esta fracción, toda aquella asignación que por cualquier concepto sea recibida por el municipio.

.....

Incisos a) a e).....

Fracciones III. a X. ....

**Artículo 116.-** .....

.....

Fracciones I. a VII. ....

VIII. La deuda pública de los estados no podrá ser aumentada anualmente en más del cinco por ciento de sus ingresos del ejercicio fiscal anterior conforme lo marque la ley respectiva, entendiéndose por ingresos, para efectos de esta fracción, toda aquella asignación que por cualquier concepto sea recibida por el Estado.

**Artículo 122.-**

Párrafos primero a quinto.-.....

Apartados A y B.- .....

Apartado C. ....

Base Primera.- .....

Fracciones I. a IV. ....

Fracción V. ....

a) .....

b) .....

Dentro de la ley de ingresos, no podrán incorporarse montos de endeudamiento superiores a los que haya autorizado previamente el

Congreso de la Unión para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal, pero su deuda pública no podrá ser aumentada anualmente en más del cinco por ciento de sus ingresos del ejercicio fiscal anterior conforme lo marque la ley respectiva, entendiéndose por ingresos, para efectos de este párrafo, toda aquella asignación que por cualquier concepto sea recibida por el Gobierno del Distrito Federal.

.....

Serán aplicables a la hacienda pública del Distrito Federal, en lo que no sea incompatible con su naturaleza y su régimen orgánico de gobierno, las disposiciones contenidas en el segundo párrafo del inciso c) de la fracción IV del artículo 115 de esta Constitución; pero el Distrito Federal no puede, en ningún caso, contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, con sociedades o particulares extranjeros, o cuando deban pagarse en moneda extranjera o fuera del territorio nacional, ni podrá contraer obligaciones o empréstitos sino cuando se destinen a inversiones públicas productivas, inclusive los que contraigan con organismos descentralizados y empresas públicas, conforme a las bases que establezca la Asamblea Legislativa en una ley y por los conceptos y hasta por los montos que las mismas fijen anualmente en su presupuesto. El jefe del Gobierno del Distrito Federal informará de su ejercicio al rendir el estado que guarda la cuenta pública conforme lo marca el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

Incisos c) a o) .....

Bases Segunda a Quinta.- .....

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Los gobernadores, los Congresos de los estados, el jefe del Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal contarán con un máximo de ciento ochenta días naturales posteriores a la puesta en vigor del presente decreto para actualizar y poner en vigencia sus Constituciones locales y su Estatuto de Gobierno, respectivamente, así como sus leyes secundarias de la materia a las limitaciones en aumento de deuda pública señalada en este decreto.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, □Distrito Federal, en la fecha de su presentación.

**Anexo 1:** [Deuda pública por municipio y suma municipios-estados.](#) .xls

**Anexo 2:** [Deuda pública por estados y el Distrito Federal.](#) .xls

**Anexo 3:** [Ingresos por municipios y suma por estados.](#) .xls

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1850, miércoles 28 de septiembre de 2005

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JORGE LEGORRETA ORDORICA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL MARTES 27 DE SEPTIEMBRE 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, Guillermo Velasco Rodríguez, diputados de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y los correlativos 55, fracción II, 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurrimos a solicitar se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales la presente iniciativa con proyecto decreto de acuerdo a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Mucho se ha debatido sobre la constitucionalidad del arraigo domiciliario, la razón es suficiente, no existe en el texto constitucional esta figura. Como es de todos conocido, la pirámide "kelseniana" postula que en todo orden jurídico la norma que se encuentra en la parte superior, será la norma suprema, y de esta se desprenderá todo el orden normativo, tales como las leyes secundarias y de estas últimas se desprenderán los reglamentos. El reglamento le da operatividad a la ley y ésta, a la ley suprema, que es la Constitución.

Bajo ninguna circunstancia las normas jurídicas que emanan de la Carta Suprema la contravendrán o irán más allá de aquella, es decir, rebasarla o instituir figuras jurídicas que no contemple, porque ello crearía su inconstitucionalidad o anticonstitucionalidad, como es el caso de la figura del arraigo domiciliario, que lo establece el artículo 133 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales, pero la Norma Constitucional no lo prevé. De allí surge la necesidad de la iniciativa que nos ocupa, para adicionar un párrafo al artículo 16 de nuestra Carta Magna, ya que la figura en cita, carece de fundamento constitucional, es decir, es inconstitucional, como más adelante se demostrará a lo largo de la esta exposición de motivos.

El arraigo domiciliario en materia penal es inconstitucional porque afecta la libertad personal de los indiciados, en oposición a lo consagrado por nuestra Carta Magna, que especifica los casos en que únicamente esta garantía puede ser restringida.

Arraigo significa o se le considera como una medida precautoria dictada por el juzgador, a petición de parte, cuando hubiere temor de que se ausente u oculte la persona contra quien deba entablarse o se haya entablado una demanda. Tiene por objeto o finalidad impedir que el arraigado abandone el lugar del juicio sin dejar un apoderado que pueda contestar la demanda, seguir el proceso y responder de la sentencia que se dicte.<sup>1</sup>

De la anterior definición se puede inferir que estamos hablando de un arraigo susceptible de aplicarse indistintamente en materia civil o penal, sin dejar de creer que pueda ser una figura jurídica aplicable en cualquier otro tipo de proceso. Sin embargo, tal texto definitorio es de gran ayuda para definir más adelante el arraigo en materia penal.

Se entenderá por arraigo penal la medida precautoria que tiene por objeto asegurar la disponibilidad del inculpado en la investigación previa, cuando exista temor fundado de que pueda sustraerse de la acción de la justicia. Conviene



precisar que el arraigo se encuentra previsto tanto en el Código Procesal Federal como en los Códigos de Procedimientos Penales locales.

Ahora bien, el artículo 133 de la Carta Magna prescribe que "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".

Luego entonces, viene a reafirmar lo manifestado con anterioridad, que ninguna ley o tratado, ni las resoluciones de los juzgadores, contravendrán lo dispuesto por la Norma Suprema.

En nuestro sistema procesal penal, el arraigo es una medida cautelar que se impone durante la averiguación previa con vigilancia de la autoridad al indiciado, para los efectos de que éste cumpla con los requerimientos del Ministerio Público, en razón de la investigación de un hecho delictivo. Es decir, las medidas en los procedimientos penales pueden ser también de carácter personal para garantizar el desarrollo del proceso, así como la efectividad de la sanción privativa de libertad, en los casos de sentencias condenatorias de tal pena.

Para estos supuestos nadie duda que desde la averiguación previa se deben efectuar las medidas conducentes para integrar el cuerpo del delito, la presunta responsabilidad y así ejercitar la acción penal. Asimismo, nadie ignora que los sujetos arraigados están sujetos a investigación, por lo que se considera que son proclives a eludir la acción de la justicia, ocultándose o fugándose, por lo cual es manifiesta la dificultad que enfrenta el representante social para integrar los elementos señalados.

Con objeto de hacer factible la función persecutoria encomendada al arraigo en el Código Federal de Procedimientos Penales, en el citado artículo 133 Bis, se determina la facultad de dicho Ministerio Público federal para solicitar al órgano jurisdiccional el arraigo del indiciado en los casos en que se estime necesario. Concedido el arraigo por el juez, en los términos descritos, se entiende que la regla general sobre su duración será la del tiempo estrictamente indispensable para determinar en la averiguación previa, si existe o no presunta responsabilidad del inculpado, debiendo levantarse dicha presunta responsabilidad fenecido que sea dicho término. No obstante la indicada regla general, el legislador dispuso un plazo de 30 días, prorrogables por otros 30 días a petición del Ministerio Público.

Ahora bien considero pertinente y oportuno invocar el artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en función a que también forma parte de la esfera federal en materia penal y que, por otro lado, también establece la multicitada figura del arraigo, de allí se deriva el debate sobre su constitucionalidad.

Artículo 12 de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.- "El juez podrá dictar con la simple solicitud del Ministerio Público de la Federación y tomando en cuenta las características de los hechos imputados y las circunstancias personales del inculpado, el arraigo de éste en el lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud, con vigilancia de la autoridad, la que ejercerá el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares".

Cabe mencionar que por regla general, el arraigo es un acto esencialmente prejudicial, puesto que sirve como herramienta a la autoridad investigadora para que previamente a un proceso logre acreditar el cuerpo del delito. Sin embargo, excepcionalmente esta figura puede ser asimismo un acto procesal una vez que se solicite cuando está desarrollando el procedimiento.

Debemos puntualizar que los sujetos que intervienen en el arraigo son necesariamente el Ministerio Público en su calidad de peticionaria o solicitante, el

órgano jurisdiccional o juez en materia penal competente de conocer la procedencia de la citada solicitud y el indiciado o individuo que debe quedar arraigado una vez procedida la solicitud.

La mesa de discusión es que si la figura del arraigo afecta o no la libertad personal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto ha sostenido las dos posturas, por ejemplo, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito ha sustentado cinco tesis derivadas de sentencias ejecutorias que integraron la jurisprudencia, que a la letra dice:<sup>2</sup>

**Arraigo, orden de. No afecta la libertad personal.-** La orden jurisdiccional de arraigo que contempla el artículo 133 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales, no afecta la libertad personal propiamente dicha, a que se refiere el artículo 130 de la Ley de Amparo, sino tan sólo la libertad de tránsito del destinatario de la misma, regulada por el artículo 11 de la Constitución General de la República.

Este criterio asevera que el arraigo no afecta la libertad personal propiamente dicha, sino que sólo afecta la libertad de tránsito.

El segundo criterio establece que el arraigo sí afecta la libertad personal de acuerdo a la siguiente tesis, que a la letra dice:<sup>3</sup>

**Arraigo, orden de. Afecta la libertad personal y de tránsito.-** La orden de arraigo no sólo afecta la libertad de tránsito sino también la personal, por lo que en términos de los artículos 133 y 136 de la Ley de Amparo, procede la concesión de la suspensión provisional respecto de actos de naturaleza, pues al concederse esa medida, se obliga a la parte quejosa a permanecer durante el tiempo que se le fije, en un determinado inmueble, sin que pueda salir de éste."

La citada tesis está sustentada por tres ejecutorias, una pronunciada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito y las otras dos por el Primer Tribunal Colegiado del Décimo Octavo Circuito.

Como se desprende de lo anterior, existe una contradicción de tesis misma que fue denunciada por el Tribunal Cuarto Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Una vez que se consolidó la contradicción de tesis, el Presidente del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, denunció la mencionada contradicción, tocando conocer de tal demanda a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien acordó su entrada, declarándose competente para conocer de la contradicción entre las tesis que afirman que el arraigo domiciliario sí afecta la libertad personal, y por otro lado la tesis jurisprudencial que sostiene que el arraigo domiciliario no afecta la libertad personal.

La Primera Sala estableció que el criterio que debe prevalecer es el que a continuación se cita:

**Arraigo domiciliario, orden de. Afecta la libertad personal.** La orden de arraigo domiciliario prevista por el artículo 133 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales, antes y después de su reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 8 de febrero de 1999, al obligar a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal siempre y cuando exista el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia, a permanecer en un domicilio bajo la vigilancia de la autoridad investigadora y persecutora, trae como consecuencia la inmovilidad de su persona en un inmueble, por tanto, es un acto que afecta y restringe la libertad personal que puede ser susceptible de suspensión en términos de lo dispuesto por los artículos 130, 136 y demás relativos de la Ley de Amparo, si para ello se cumplen los requisitos exigidos por la misma Ley."<sup>4</sup>

El pronunciamiento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es un paso trascendental que demuestra una parte importante respecto a que el arraigo domiciliario, sí afecta la libertad personal, lo que permite ubicar la inconstitucionalidad del arraigo domiciliario.

En conclusión, es de precisarse, de acuerdo a lo anterior, que el arraigo domiciliario es un acto que sí afecta la libertad personal, tal y como lo pronunció en la contradicción de tesis la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La parte dogmática de nuestra Ley Suprema garantiza que todo individuo gozará de libertad personal y de todas las demás consagradas en el texto constitucional, las cuales no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece, por lo que tenemos por cierto que todo acto que restrinja la garantía de libertad personal, podrá discutirse en la vía de amparo.

Ahora bien el arraigo domiciliario no está fundamentado en la Ley Suprema y su implementación es inconstitucional, porque todos los actos restrictivos de la libertad personal deben cumplir con las exigencias de los artículos 14, 16, 18,19, 20, 21, 22 y 23 de la Carta Política.

De lo dicho anteriormente cabe puntualizar que el artículo 14 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.

Lo que se desprende que el arraigo domiciliario es un acto antes de juicio que afecta la libertad de los individuos, por lo tanto, sí es restrictivo de la libertad como lo ha establecido nuestro máximo tribunal judicial, al resolver la contradicción de tesis, por lo que es de concederse el juicio de garantías, porque nadie puede ser privado de su libertad sino mediante juicio ante los tribunales, en la especie el arraigo domiciliario es un acto preprocedimental, es decir, se emite antes de iniciarse el proceso penal.

Por su parte el artículo 16 de la Carta Suprema, en la parte conducente, advierte que "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 de 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".

Además que ningún indiciado **podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en el 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.**

Como se desprende, el arraigo afecta o molesta al indiciado en su persona, familia y domicilio, contraviene en principio al precepto, sin embargo alguien puede argumentar la constitucionalidad del arraigo en virtud que quien lo ordena es una autoridad competente y por escrito, fundando y motivo su actuar. Ese no es el punto, porque no encuentra el arraigo domiciliario sustento constitucional, porque en ningún artículo de la Norma Suprema se establece la figura, por ello con la presente iniciativa se pretende establecer la multicitada figura del arraigo domiciliario, para evitar que las autoridades judiciales y ministeriales actúen al margen del texto constitucional.

El arraigo domiciliario suena injusto e inhumano, sin embargo suena más injusto cuando éste no encuentra sustento constitucional, por ello se establece en esta iniciativa que deberá cumplir ciertos requisitos para que se emita, como son:

- 1.- Que lo solicite el Ministerio Público;
- 2.- Sólo la autoridad judicial puede obsequiar o negar la orden;
- 3.- Se solicitará sólo cuando se trate de delitos graves y cuando haya temor fundado de que el indiciado pueda sustraerse de la acción de la justicia; y
- 4.- Únicamente se otorgará por treinta días naturales pudiendo prorrogarse hasta por otros treinta:

Básicamente, la figura que se pretende instituir con la presente iniciativa, es en razón de que la criminalidad arroja altos índices de crecimiento, y sus métodos son cada día más sofisticados y violentos, aunado a que el crimen organizado cuenta con recursos de todo tipo para evadir la acción de la justicia. La delincuencia cada vez es más organizada y especializada, lo que motiva un incremento de conductas delictivas, como el tráfico de armas, asaltos bancarios, narcotráfico, secuestros, robo, etcétera. En la comisión de estos delitos se percibe un aumento dramático del uso de la violencia, por ello el combate a la criminalidad representa para las autoridades de procuración y administración de justicia una prioridad de carácter fundamental.

Aunado a lo anterior en fechas recientes el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) determinó que el arraigo es inconstitucional en razón de que viola la libertad de la persona; además, trascendió en el seno del máximo tribunal que esta resolución producirá a corto y mediano plazos un efecto "dominó", tanto por las modificaciones que provocará a las legislaciones estatales y federal en materia penal, como por los amparos que interpondrán quienes actualmente estén privados de su libertad.

Con la decisión mayoritaria de ocho votos contra uno, el pleno estableció que el arraigo no está contemplado "en ninguna parte" de la Constitución, por lo que su aplicación es ilícita.

Es la primera vez que la Corte se pronuncia en tal sentido, analizó una ley local, precisamente fue la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 122 Bis del Código de Procedimientos Penales de Chihuahua, que fue impugnado por la minoría parlamentaria de esa entidad, el ministro Juan Díaz Romero sostuvo que la decisión del pleno compete "exclusivamente" a la legislación de Chihuahua. La figura en cita también forma parte de la ley federal como lo es la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, que muchos constitucionalistas han calificado de ilegal. Particularmente en lo que se refiere al arraigo de presuntos narcotraficantes o lavadores de dinero, quienes precisamente son detenidos hasta por 60 días mientras el Ministerio Público investiga su presunta responsabilidad.

Si embargo, ya se mencionó líneas arriba que la primera sala de la Corte ya resolvió una contradicción de tesis entre dos tribunales colegiados en materia de

arraigo, en la que dictaminó que el arraigo es ilegal porque viola la libertad personal.

En mérito de lo antes expuesto y fundado, el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, comprometido con los grandes proyectos que se traduzcan en beneficios trascendentales para la población, somete a la aprobación de esta H. Soberanía la presente iniciativa, con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en base al siguiente**

**Artículo Único.-** Se adiciona un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 16.-** Nadie puede...

No podrá librarse...

La autoridad...

En los casos de...

Sólo en casos...

**A petición del Ministerio Público, la autoridad judicial podrá decretar el arraigo domiciliario o la prohibición de abandonar una demarcación geográfica, a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal, mismo que nunca ni en ningún caso prolongarse por más de 30 o de 60 días naturales, respectivamente. Siempre y cuando se esté en la primera hipótesis del párrafo anterior.**

En casos...

Ningún indiciado...

En toda orden de cateo...,

Las comunicaciones...

Las intervenciones...



La autoridad administrativa...

La correspondencia...

En tiempo de paz...

## **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.-** Los Congresos locales adecuarán sus legislaciones a la presente disposición.

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 4 días del mes de octubre de 2005.

## **Notas:**

1 *Diccionario jurídico mexicano*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, editorial Porrúa, décima edición, 1997.

2 Publicada en la página 610 del tomo IX, correspondiente al mes de enero de 1999, de la novena época del *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta.

3 Consultable en la página 828 del tomo IX, correspondiente al mes de enero de 1999 de la novena época del *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta.

4 Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los señores ministros Juventino V. Castro y Castro (ponente), José de Jesús Gudiño Pelayo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Humberto Román Palacios. Ausente el señor Ministro Juan N. Silva Meza. El 20 de octubre de 1999, al resolverles la contradicción de tesis que le correspondió el número 3/99 y se remitió al *Semanario Judicial de la Federación* para efecto de su publicación.

**Diputados:** Manuel Velasco Coello, 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 (rúbrica), Julio Horacio Lujambio Moreno, Alejandra Méndez Salorio, Cuauhtémoc Ochoa Fernández, Javier Orozco Gómez, Guillermo Velasco Rodríguez.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Septiembre 27 de 2005.)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1851-III,  
jueves 29 de septiembre de 2005.**

**QUE REFORMA LOS INCISOS C) Y D) DEL ARTÍCULO 72 DE LA  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A  
CARGO DEL DIPUTADO JOSÉ ANTONIO CABELLO GIL, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado José Antonio Cabello Gil, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa que reforma los incisos c) y d) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

I.- 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.

II.- El veto, según Carpizo, significa "prohibir", con lo cual coincide con Andrés Serra Rojas. Este autor expone que las finalidades de la institución son: a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales; b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del legislativo"; y, c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Es el veto entonces, un medio de fortalecer al Poder Ejecutivo frente al Legislativo, pero en el caso de México han existido tendencias contrarias, como la que predominó en el Constituyente del 57, que privó al Ejecutivo de la facultad de vetar resoluciones del Congreso. El artículo 70 de la ley fundamental fracciones IV y VII, preveía como trámite relativo a la formación de leyes, el consistente en pasar al Ejecutivo copia del expediente del asunto con primera discusión, para que manifestara su criterio; o sea, para opinar; si ésta era favorable, el negocio se votaba sin más trámite, pero, en caso contrario debía de pasar el expediente a comisión para que se examinara de nueva cuenta el asunto en presencia de las observaciones del gobierno, el dictamen era sometido a una nueva discusión y ya concluida se procedía a la votación, la cual se decidía por mayoría absoluta. Pero en caso de urgencia, según el artículo 71, el Congreso podía dispensar los

trámites señalados en el artículo anterior; es decir, suprimir la consulta al Ejecutivo.

En el año de 1867, Lerdo de Tejada propuso que el Presidente de la República pudiera interponer veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no se pudieran reproducir sino por los dos tercios de los votos, tal como lo establecía la Constitución de 1824. Decía el ministro de Juárez "en todos los países donde hay sistema representativo se estima como muy esencial para la buena formación de leyes, algún concurso del Poder Ejecutivo, que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el Legislativo". Pero las reformas de 1874 modificaron sólo pequeños detalles, disponiendo que hubiera una primera votación y, en caso de formularse observaciones por el Presidente, se efectuaría una segunda votación, en la que el asunto se resolvería de manera definitiva.

El veto, dice Emilio Rabasa, "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 está en la vida de la sociedad".

El veto, en realidad es un signo distinto de los regímenes presidenciales que proporciona un freno importante al presidente frente a un Congreso hostil o arrebatado, pero que en el presidencialismo es una institución inútil dado el cuasimonopolio de iniciativa legislativa del presidente.

III.- El veto es un Poder Legislativo que permite al presidente rechazar u obstaculizar las resoluciones emanadas de ambas cámaras del Congreso. "...El veto es el vínculo presidencial más consistente y directo con el proceso legislativo. Teóricamente, es considerado como el principal contrapeso del presidente sobre el Poder Legislativo". Es un instrumento cuyo uso o amenaza de uso resulta fundamental para la defensa del Poder Ejecutivo. Sirve para regresar al Congreso iniciativas que a juicio del presidente no mejoran el orden legal vigente, cualesquiera que sean los objetivos y motivaciones.

Hay tres tipos de veto: el parcial, el total y el "de bolsillo". El primero (llamado en inglés item veto) es considerado el más efectivo de todos. Bajo este tipo de veto el presidente regresa al Congreso, con sus observaciones, aquellas partes del proyecto de ley con las cuales disienten y promulga el resto de la iniciativa con la cual sí está de acuerdo.

De esta manera, algunas partes del proyecto se convierten en ley mientras el resto se somete a una revisión ulterior en el Congreso, en espera de la votación que supere el veto del presidente. Los legisladores ganan con la promulgación de aquellos apartados que ha compartido el Ejecutivo, mientras éste gana al regresar al Legislativo la parte del proyecto que se contrapone a sus preferencias.

Puede decirse que el veto parcial propicia un juego de suma positiva entre los dos poderes. Permite al Ejecutivo desplegar una estrategia para moverse hacia un punto donde mejore el estado de cosas vigente y mantenga algunas de las reglas actuales que encuentra preferibles a las alternativas sugeridas.

En el caso del veto total, el presidente no puede regresar al Congreso una parte del proyecto en cuestión para su revisión y promulgar lo demás. Cuando emite observaciones veto el presidente regresa todo el proyecto de ley al Poder Legislativo incluidas las disposiciones que sí apoya, y mientras el veto no sea superado, nada habrá cambiado en la legislación.

En situaciones extremas se puede retrasar la promulgación de un paquete legal urgente tan sólo por el rechazo presidencial a alguna de sus cláusulas. Esto coloca al presidente en medio de una encrucijada. O promulga o veta el proyecto en una lógica de todo o nada. Con el veto total la relación entre el presidente y el Congreso adopta el esquema de juego de suma cero con perdedores y ganadores absolutos.

Dada la lentitud para volver a aprobar un proyecto de ley que ha sido vetado (periodo de espera, nuevas discusiones en ambas cámaras, votaciones por

mayoría calificada), el costo de vetar en ciertas materias (proyectos educativos, de impuestos, de salud) puede llegar a ser tan alto como el de promulgar un proyecto con errores y omisiones.

Por último está el "veto de bolsillo", que existe cuando la Constitución no obliga al Ejecutivo a promulgar o regresar en un plazo determinado el proyecto de ley aprobado en la asamblea. En la práctica esto significa que el presidente puede "congelar" cierta iniciativa al "ignorar" que alguna vez le fue enviada.

Por lo general en los vetos parcial y total se da un plazo al presidente no mayor a quince días para optar por alguna de ambas alternativas. Al término de éste, si el Ejecutivo no ha tomado alguna determinación al respecto el proyecto queda automáticamente promulgado. Ambos vetos poseen incentivos negativos para obligar al presidente a cooperar con el Legislativo y promulgar las reformas aprobadas en la asamblea.

En contraste, el "veto de bolsillo" impide una auténtica colaboración entre poderes y termina por dejar al Legislativo a la suerte del Ejecutivo, constituyéndose en un instrumento nocivo para las relaciones entre ambos poderes.

La redacción del artículo 72 constitucional faculta al Ejecutivo para que sus observaciones a una iniciativa versen sobre todo el proyecto o parte de él. Esto suscitó en Jorge Carpizo una confusión que lo llevó a afirmar que el presidente tenía veto parcial en lugar de total. Sin embargo, la distinción entre veto parcial y total no descansa en la capacidad de hacer observaciones a una parte o a la totalidad de una iniciativa, sino en la capacidad de vetar una parte y promulgar el resto (veto parcial). En contraste, el veto total obliga al Ejecutivo a regresar al Congreso todo el proyecto sin posibilidad de promulgar una parte, ya sea porque el presidente haya emitido observaciones a la totalidad o únicamente a parte de la iniciativa.

IV.- En el año 2001 el Ejecutivo Federal en el paquete de la reforma fiscal incluyó una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia presupuestaria, concretamente en lo relativo al procedimiento para la aprobación de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación publicada el jueves 5 de abril de 2001 en la Gaceta Parlamentaria y turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales.

Tal iniciativa proponía que el Ejecutivo pueda realizar observaciones a las modificaciones aprobadas por la H. Cámara de Diputados. Si la Cámara confirma dichas modificaciones por una mayoría calificada, el Ejecutivo tendrá que publicar inmediatamente el Presupuesto de Egresos de la Federación. En caso de que la Cámara no lograra la votación calificada, se publicaría el Presupuesto de Egresos sin incluir las modificaciones observadas; prevaleciendo las disposiciones previstas en la iniciativa del Ejecutivo.

Además de la mencionada iniciativa se han presentado otras en materia de veto por diversos grupos parlamentarios, las cuales han sido turnadas a la Comisión de Puntos Constitucionales de sus legislaturas correspondientes.

V.- Esta iniciativa propone, a través de la reforma al inciso c) y d) del Artículo 72 Constitucional, la cual faculta al Congreso de la Unión, a cualquiera de sus Cámaras o a la Comisión Permanente para que puedan publicar las leyes o decretos que hubiere aprobado cuando el Ejecutivo se niegue a hacerlo, con lo que el "veto de bolsillo" ya no podría aplicarse.

La eliminación del "veto de bolsillo" se haría mediante la permisibilidad de decretar leyes si 10 días después de ser aprobadas no son publicadas por el Ejecutivo.

Esta iniciativa que se refiere al "veto de bolsillo" plantea que si el jefe del Ejecutivo después de 10 días de haber recibido una ley aprobada no la remite al Congreso de la Unión con las observaciones por las que se opone a la misma, entonces el



presidente de la Cámara de origen podría ordenar al Diario Oficial de la Federación su publicación.

Con esta reforma al artículo 72 constitucional se busca la eliminación del veto del bolsillo se espera que las reformas aprobadas por el Congreso entren en vigor de forma más rápida o bien que el Ejecutivo manifieste de manera expedita sus consideraciones sobre la misma.

VI.- Es a partir de 1997 al darse en nuestro país el primer gobierno dividido en el orden federal las relaciones entre Ejecutivo y Legislativo han variado enormemente: la eficacia legislativa del Ejecutivo, observada en los primeros 14 meses de la LVIII legislatura no tiene parangón en la historia posrevolucionaria. En lo que respecta a la eficacia propositiva, la de la Cámara se mantiene exactamente en los mismos niveles observados en similar periodo de la LVII Legislatura; lo cual de alguna manera se explica por el hecho de que en ambas legislaturas ningún partido político gozaba de mayoría absoluta de escaños; y a la inexperiencia de los congresistas, producto del veto a la reelección legislativa continua introducido en 1933.

Por lo que toca a la Presidencia, si bien ésta sigue predominando en esta materia, presenta una evidente tendencia hacia una continua y pronunciada baja; lo que en la LVIII Legislatura sin duda alguna se relaciona con la alternancia partidaria ocurrida en la Presidencia de la República y con probable hecho de la inexperiencia del personal de apoyo jurídico y legislativo del presidente. Si en la LVII Legislatura, la eficacia legislativa entre la Cámara y el Ejecutivo es prácticamente similar.

VII.- Una de las formas de relación entre presidente y Congreso en el proceso legislativo tiene que ver con el veto presidencial y su uso. En los sistemas de gobierno con separación de poderes, su existencia tiende a proteger al Ejecutivo de acuerdos o leyes que apruebe el Legislativo y considere que afecten sus

intereses, puedan generar un efecto negativo para el país; o que vayan en contra de las políticas de su gobierno.

El uso continuo del veto presidencial viene a ser un indicador del grado de conflicto o desacuerdo político entre presidente y Congreso. Esta situación puede ser producto tanto de que el Ejecutivo y su partido no tengan mayoría en la Asamblea Legislativa; como también de que entre el presidente y su partido mayoritario en el Congreso exista conflicto o desacuerdo político; o no se dé una adecuada comunicación política.

Por otro lado, el uso frecuente del veto presidencial puede también ser indicador del grado de independencia entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, de que el sistema de balances y equilibrios funciona efectivamente, y del grado de fortaleza democrática del sistema político. En algunos países, su uso puede ser un acontecimiento extraordinario y portador de un clima de enfrentamiento entre los poderes, mientras que en otros puede ser algo rutinario, que viene a fortalecer sus relaciones. Por ejemplo, en Estados Unidos tan solo el presidente Roosevelt interpuso 631 vetos.

VIII.- En los sistemas presidenciales el veto es de carácter suspensivo, y tres son sus tipos: 1) total: suspende la entrada en vigor de toda una ley al regresarla a la Asamblea Legislativa; 2) parcial: permite al Ejecutivo vetar sólo las partes de la ley con las que esté en desacuerdo y la entrada en vigencia de las otras partes del decreto, en las que no tenga objeciones; y, 3) de "bolsillo": deja sin efecto una ley por el sólo hecho de no ser promulgada, especialmente cuando el Congreso da por concluido su periodo de sesiones antes de que expire el plazo en que el Ejecutivo debe promulgarla. De estos tres, sin duda el más poderoso es el "de bolsillo", seguido del parcial y el total. La razón, simple: no es lo mismo dejar sin efecto una ley sin confrontarse con el Congreso, a tener que entrar en una operación política de desgaste para obstruir no sólo las partes con las que disienta, sino también aquéllas con las que esté de acuerdo.

La existencia del veto presidencial, su tipo, alcance, y tipo de mayoría requerida para ser superado es indicativa también de la fortaleza o debilidad del presidente. Por ejemplo: un presidente que sólo posea veto total con efectos suspensivos y superables por mayoría absoluta del Congreso, es más débil que uno que posea ese mismo veto, pero superable por una mayoría calificada. A su vez, es más fuerte si posee veto parcial y total superable sólo por mayoría calificada del Congreso, y si posee el llamado veto de bolsillo que deja sin efecto una ley aprobada por el Congreso por el sólo hecho de no promulgarla.

En nuestro país, contra lo que pudiera suponerse, y no obstante las relaciones que han existido entre el presidente y su partido mayoritario en el Congreso, el Ejecutivo ha interpuesto vetos a leyes aprobadas por el Congreso y a resoluciones de éste referidos a personas físicas (pensiones, condecoraciones, permisos, etcétera).

Desde 1970 hasta marzo del año 2001 ningún presidente había hecho uso de sus poderes de veto. El que no se haya recurrido a él es porque no ha sido necesario dado tanto la identidad política entre el partido mayoritario en el Congreso y el presidente de la República, como el liderazgo de éste sobre aquél, y el grado de disciplina que ha caracterizado al PRI.

El que el PRI entre 1997 y 2001 hubiera perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados no obstó para que el Ejecutivo recurriera al veto en el proceso legislativo. Sin duda, durante la LVII Legislatura fue el Senado, en tanto Cámara revisora, la que vino a detener o regresar a la Cámara de origen iniciativas de ley o decretos que iban en contra de los intereses del presidente de la República y su partido.

En nuestro país, el esquema de relaciones entre presidente y Congreso se significó, hasta 1997, por la absoluta predominancia del Ejecutivo en el proceso legislativo. A partir de esa fecha, como ya quedó establecido anteriormente, el presidente empieza a tener eficacia legislativa y propositiva en el proceso

legislativo, aunque, sin embargo, no utilizó personalmente sus poderes de veto. Esto significa que hubo un vacío de más de 30 años en materia de cultura, conocimiento y práctica legislativa de cómo proceder y procesar un veto presidencial a un decreto enviado por el Legislativo al Ejecutivo para su promulgación.

IX.- En México, las normas que regulan el veto presidencial contienen lagunas e imprecisiones jurídicas que hasta hace pocos años no representaban riesgo alguno. El dominio del PRI y el control del presidente sobre el proceso político evitaban que esas lagunas jurídicas se tradujeran en conflictos políticos. Con un paisaje partidista monocromático, con un partido disciplinado y sujeto a la voluntad presidencial, el veto sólo era ocasionalmente utilizado en la práctica. Sin embargo, la nueva pluralidad del Congreso y la nueva experiencia de gobiernos divididos han dado lugar a situaciones en las cuales el presidente disiente del Congreso sin que haya claridad sobre sus facultades para vetar iniciativas y reformas aprobadas por el Legislativo.

En nuestro país no existía registro de conflicto entre poderes suscitado porque el presidente haya regresado con observaciones algún proyecto de reforma constitucional. Pero esa falta de conflicto se derivaba del control político que el presidente ejercía sobre el Congreso vía la mayoría del PRI en ambas cámaras. Dado que el principal legislador de reformas constitucionales fue el propio Poder Ejecutivo, sería ilógico que hubiera alimentado una eventual búsqueda presidencial para vetar sus propias iniciativas, aun cuando éstas hubieren sido objeto de modificaciones al interior del Congreso.

La nueva pluralidad y pujante actividad del Congreso mexicano obligan a clarificar la facultad o prohibición del veto en reformas constitucionales. De lo contrario, las ambigüedades aflorarán y generarán conflictos entre poderes. Por lo pronto, ya se sentó en el pasado inmediato un referente al respecto. La opinión pública y los medios de comunicación fueron testigos de que el presidente Vicente Fox

consideró vetar el proyecto constitucional en materia de derechos y cultura indígena en 2001, y el reciente respecto al presupuesto de egresos.

X.- El veto presidencial en México ha sido asociado con conductas autoritarias. En buena medida se describe como un mecanismo que supedita al Legislativo a los designios del Ejecutivo. Sin embargo, esa asociación veto-autoritarismo no prevalece en otras democracias más consolidadas. En Estados Unidos, por ejemplo, el presidente recurre sin empacho al veto y sobre todo a la amenaza de su uso con el propósito de mostrar a los legisladores el camino a seguir a la hora de redactar o modificar un proyecto de ley en aras de obtener el beneplácito presidencial y la ulterior promulgación.

Dada la nueva pluralidad política del Congreso mexicano, el veto total de que dispone el presidente constriñe la capacidad de realizar reformas graduales, ya que la lógica del juego es "todo o nada" o se avanza mucho o no se avanza nada. Ciertamente las negociaciones al interior del Congreso pueden acercar las posiciones de legisladores y Ejecutivo, pero esa negociación no siempre es posible como lo demuestra el caso de la reforma fiscal aprobada en diciembre pasado. Debido a que la condición de gobierno dividido seguramente prevalecerá en el futuro y con ello una peligrosa lentitud del trabajo legislativo, es recomendable dotar al Ejecutivo de poderes de veto parcial que le permitan sacar adelante aquellas partes de paquetes legislativos que acusen urgencia mientras se resuelven los puntos de mayor disidencia con mayor detenimiento.

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 reforman los incisos c) y d) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforman los incisos c) y d) del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 72.- ...**

a) ...

b) ...

c) El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

**El término para la publicación de las leyes será de diez días. Si al término de ese plazo el Presidente de la República no las publicare, el Presidente del Congreso, o en su caso el Presidente de la Comisión Permanente, lo hará en el Diario Oficial de la Federación.**

**Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.**

d) ...

**Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, □a 29 de septiembre de 2005.

Dip. José Antonio Cabello Gil (rúbrica)

**QUE REFORMA LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO IVÁN GARCÍA SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El que suscribe, diputado federal Iván García Solís, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56, 62, 63 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción III del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La situación de la educación en México es realmente preocupante. Debido a políticas erradas que por décadas se han instrumentado, a las que se han sumado las del actual gobierno, hoy, ni con el mejor plan ni con todos los recursos necesarios la educación en nuestro país saldría adelante, por un sencillo, pero al mismo tiempo complejo problema: la organización del Estado, que es el garante de ese derecho social, ya no es parte de la solución, sino parte del problema mismo.

Son demasiados los aspectos por reformular a fondo. Se cuenta con una legislación muy deficiente, con atribuciones muy limitadas para estados y municipios y poderes amplios para la federación, además de notables ausencias de regulación, como la que se refiere a la calidad de la educación que imparten los particulares, entre muchos otros.

Se tiene además una infraestructura escolar deteriorada y con mantenimiento de emergencia; es una realidad la ausencia de formación y capacitación docente de calidad; se instrumentan de manera lenta acciones de evaluación educativa. Peor aun, la cuestión educativa en México no soporta más un sindicalismo corporativo que condiciona todas las políticas educativas; no puede avanzar con insuficientes recursos para sostener la expansión del sistema a comunidades marginales, ni para darle calidad con equidad a todas las escuelas del país.

Ante este panorama, el Estado debe reorganizarse para cumplir con los derechos educativos de los mexicanos consagrados en el artículo tercero de la Constitución.

Debe ser capaz de enfrentar eficaz y eficientemente esta complejidad de problemas que se ha perpetuado en virtud de la profunda imbricación de intereses políticos, partidistas y sindicales que tienen sometidos a los distintos componentes del sistema educativo nacional. El Estado debe ser el dínamo que, bajo la dinámica federalista impulse iniciativas tendientes a la redefinición de los aspectos torales de la educación en todos sus niveles.

El plantear las nuevas bases bajo las cuales el Estado se estructure para dar plena satisfacción a las necesidades educativas de nuestro pueblo, es lo que anima esta iniciativa.

Proponemos como primer paso de esa transformación, crear un nuevo órgano de Estado que permita separar la función ejecutiva de la referida a la orientación general de la educación, erigiendo para ello en nuestra Constitución general la figura del Consejo Nacional de Educación. Dicho Consejo debe contar con una autonomía semejante a la del Instituto Federal Electoral o a la de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), misma que le permita desempeñar sus funciones con plena independencia y profesionalismo, al margen de intereses partidistas, políticos, gremiales o regionales.



El Consejo Nacional de Educación tendrá como objetivos la definición sobre los planes y programas de estudio y las funciones de evaluación del sistema educativo nacional en su conjunto. Lo anterior porque consideramos que estos dos aspectos son los que a lo largo de nuestra historia educativa reciente han suscitado pugnas de intereses de todo tipo, lo que nos ha impedido contar con una educación de calidad, entendida ésta como la formación que permita contar con personas que transformen el entorno social, para beneficio de la colectividad y el propio.

Para el logro de estos dos objetivos del Consejo, se hace necesaria una conducción ciudadana que sin ataduras ni limitantes, pueda rehacer los cimientos del conjunto de políticas educativas que nuestro país esta demandando.

Para entender hacia donde se dirige la propuesta que hacemos, es preciso reflexionar sobre el proceso histórico que nos ha llevado al profundo deterioro que hoy vive el rubro educativo, centrando nuestra atención en el diseño constitucional y legal que arrojó este modelo hoy decadente y que justamente queremos transformar.

### **Planes y programas de estudio**

Precisamente el cómo estructurar el aparato estatal para garantizar el derecho a la educación, fue de hecho una de las discusiones que sobresalieron en la materia educativa en el proceso de aprobación de la Constitución de 1917. A pesar de que hubo algunos Diputados que se oponían a la desaparición del Ministerio de Justicia e Instrucción Pública, ésta fue una de las resoluciones que acordó el Congreso Constituyente, en virtud de que se creía que el papel de los estados, y más aún, de los municipios, sería la clave para acabar con el enorme atraso educativo existente en nuestro país.

Así, a pesar de que se reconoce que la Constitución del 17 fue el producto más elaborado del proyecto educativo nacional, en realidad éste fue muy poco preciso

en cuanto a la estructuración y diferenciación de atribuciones y responsabilidades entre los tres órdenes de gobierno. Como bien señala el ilustre constitucionalista Mario Melgar Adalid, *en el original de la Constitución de 1917 quedó plasmada la materia educativa, sin determinarse ninguna distribución específica de competencias entre el poder federal y los poderes estatales*. Cuestión que se quiso resolver con el sólo enunciado de que la cuestión educativa sería responsabilidad de los municipios.

Afortunadamente esta decisión del Constituyente muy rápidamente quedó clara para el legislativo de que era muy poco realista, pues al cabo de 4 años dispuso su reforma.

Así, el 8 de julio de 1921 se reformó la entonces fracción XXVII del artículo 73, dotándose al Congreso de nuevas facultades para legislar en el rubro educativo. También se modificó el artículo 14 transitorio, a fin de retirar a la Instrucción Pública y Bellas Artes de la relación de dependencias que suprimieron con la promulgación de la Constitución de 1917. En consecuencia el 5 de septiembre de ese año se dio la creación de la Secretaría de Educación Pública.

Desafortunadamente la creación de la SEP se da bajo la creencia de que como el municipio no había podido generar las condiciones mínimas para el desarrollo educativo, entonces lo haría casi exclusivamente la federación, con lo que se inicia el proceso de centralización de las políticas educativas en nuestro país. Así, dichas políticas hicieron que a lo largo del siglo más del 90% de los servicios educativos los impartiera la federación. Y si bien ello dio beneficios evidentes en la materia, como la alfabetización de varias generaciones y la creación de un sistema educativo de cobertura nacional, también propició grandes lastres que impiden transformarlo a plenitud hoy en día, como lo es que el sistema carece de políticas de planeación, evaluación, y más claramente, de una calidad aceptable en todas sus áreas, salvo contadas excepciones.

Pero así como la Federación se vuelve la matriz gubernamental de la política educativa nacional, en el plano social es a partir de 1934 cuando se empieza a expandir ese poder para definir los contenidos de la educación, en detrimento de las iniciativas de los distintos sectores sociales. En plena construcción del poder presidencial constitucional y metaconstitucional, se reforma nuestra Carta Magna para establecer una Doctrina de Estado para orientar la educación, sobre todo como respuesta a los poderes regionales que se oponían a la materialización de la revolución, como lo fue el movimiento cristero.

Con esa reforma del artículo tercero que sancionaba una educación de tipo socialista, también se incorporaron nuevas facultades al Estado, como la formación de planes y programas de enseñanza, con lo que se aseguraba el control ideológico de sus contenidos. También a cargo del poder público quedaron las autorizaciones para el funcionamiento de planteles particulares, así como facultad discrecional del Estado de retirar el reconocimiento de validez oficial o de revocar en cualquier tiempo las autorizaciones concedidas.

Esta reforma resultó totalmente centralista, pues como señala Melgar Adalid, a la par se modificó el artículo 73 fracción XXV, mediante la cual *se otorgó al Congreso de la Unión la facultad de distribuir, unificar y coordinar la educación pública, por lo que la autonomía que habían tenido los estados de 1921 a 1934 para autodeterminarse en esta materia, quedaba a merced del gobierno federal, ya que sería el encargado de expedir las leyes necesarias destinadas a distribuir la función educativa entre la Federación, los estados y los municipios.*

*La centralización es manifiesta, y opuesta al precepto original, pero todavía fue más allá, al disponer que las leyes del Congreso se encaminarían no solamente a distribuir convenientemente entre la Federación, los estados y municipio el ejercicio de la tarea educativa, sino también a fijar las aportaciones económicas correspondientes al servicio público educativo.*

*Esta reforma ha sido considerada como una de las más radicales en nuestro sistema de distribución de competencias. No obstante que no estableció la exclusividad federal en la impartición de la enseñanza, sino la concurrencia, determinó por otro parte que la misma sería materia a legislar por el Congreso General y que por ley se definirían las aportaciones económicas que correspondería dar a la propia Federación, estados y municipios con lo que se invadió la autonomía local y se creó una dependencia de estos últimos con respecto de lo que define la primera.*

Dicha reforma se materializa en 1942 con la expedición de la Ley Orgánica de la Instrucción Pública, en la cual le dan la atribución exclusiva a la federación para determinar los planes y programas de estudio.

Es en 1946 cuando con la segunda reforma constitucional del artículo 3º se da una rectificación ideológica en cuanto al carácter *socialista*, por la vía del establecimiento de los criterios que habrían de orientarla. Aunque la interpretación de los criterios de *democrática, nacional y que contribuya a la mejor convivencia humana*, desde el régimen posrevolucionario federal significaron en la educación el apuntalamiento de una ideología que suprimía la disidencia y promovía la uniformidad política, al tiempo que fortalecía una visión nacionalista excluyente y hasta chovinista.

Pero lejos de que conforme transcurriera el siglo los caminos de la centralización se fueran acortando, estos se ampliaban. En la Ley Federal de Educación de 1973 se facultaba al Ejecutivo Federal para determinar los planes y programas de estudio que debían observarse en toda la República en los ciclos de educación primaria, secundaria y normal. Esa disposición fue sustentada en la visión presidencialista de que una educación nacional no se compone a partir de las identidades locales y regionales, sino a partir de una visión uniforme que se proyecta desde el Ejecutivo Federal.

Y si ello era censurable en un país en el que la diversidad regional y social comenzaba a poner en tela de juicio las ideologías homogeneizadoras expresadas en esquemas como el de la Unidad Nacional, el régimen político aún daba para más.

En 1992 en la exposición de motivos de la Iniciativa de reforma constitucional al artículo 3º, el entonces presidente Salinas develaba su concepción al respecto, cuando afirmaba que con la reforma constitucional por él propuesta: *La unidad nacional se verá fortalecida por el acceso de los mexicanos a un mismo conjunto básico de conocimientos en la educación primaria y secundaria. Para lograr ese propósito, en el marco del Pacto Federal, es conveniente reconocer una autoridad única nacional encargada de normar el conjunto básico de conocimientos y vigilar que se observe su enseñanza en todo el país.*

Fue tal el abuso concentrador de poder, que la propuesta de redacción de la iniciativa salinista establecía que esa atribución exclusiva del Ejecutivo Federal respecto de planes y programas la ejercería sin consultar a gobiernos estatales o a sectores sociales. En nombre del federalismo educativo, se reforzaba el centralismo. Aun y cuando se pudo evitar este exceso, el poder de la visión monolítica del sistema presidencial mexicano, con su mayoría acrítica en el Congreso de la Unión, se tradujo en que la Ley General de Educación de 1993 contemplara mecanismos de toma de opinión para elaborar los planes y programas que nacieron corporativizados.

De esta manera, gracias a la reforma salinista del 93, hoy en día nuestra Constitución en la fracción tercera de su artículo 3º señala que *para dar cumplimiento a lo dispuesto con relación a los criterios y fines que orientarán la educación señalados en el segundo párrafo y en la fracción II del mismo artículo, el Ejecutivo Federal determinará los planes y programas de estudio de la educación preescolar, primaria, secundaria y normal para toda la República. Para tales efectos, el Ejecutivo Federal considerará la opinión de los gobiernos de las*

*entidades federativas y del Distrito Federal, así como de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, en los términos que la ley señale.*

Pero esta atribución exclusiva del Ejecutivo Federal, además de ser anacrónica con respecto al país federalista, pluriétnico y multicultural que somos, lo es también en el contexto de países latinoamericanos. En efecto, en países como Chile, Argentina, Costa Rica y Uruguay la definición sobre los planes y programas de estudio no es facultad exclusiva del poder federal, sino que es concurso de diversas instancias locales y estatales; e incluso, como sucede en los dos últimos, esta decisión es condensada en el marco de un órgano de Estado como el que proponemos, y que es diferente del que establece el ejecutivo para impartir y regular los servicios educativos.

En México la ley señala en su artículo 12 fracción primera las atribuciones exclusivas de la SEP para:

*Determinar para toda la República los planes y programas de estudio para la educación primaria, la secundaria, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica...*

Pero además plantea, que *para ello sólo tomará la opinión de las autoridades educativas locales y de los diversos sectores sociales involucrados en la educación en los términos del Artículo 48.* Lo que este último artículo plantea es que solo se tomarán en cuenta las opiniones expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la educación.

En los términos del artículo 68, los Consejos de Participación Social son espacios de participación social con carácter consultivo *para elevar la calidad de la educación y ampliar la cobertura de los servicios educativos.*

Señala el artículo 72. *La Secretaría promoverá el establecimiento y funcionamiento del Consejo Nacional de Participación Social en la Educación, como instancia nacional de consulta, colaboración, apoyo e información, en la que*

*se encuentren representados padres de familia y sus asociaciones, maestros y su organización sindical, autoridades educativas, así como los sectores sociales especialmente interesados en la educación. Tomará nota de los resultados de las evaluaciones que realicen las autoridades educativas, conocerá el desarrollo y la evolución del sistema educativo nacional, podrá opinar en asuntos pedagógicos, planes y programas de estudio y propondrá políticas para elevar la calidad y la cobertura de la educación.*

Así, mediante figuras de participación complicadas y que en la práctica no han sido el conducto mediante el cual la sociedad haga llegar sus propuestas, es que el Ejecutivo Federal al día de hoy en los hechos es quien resuelve unilateralmente sobre los planes y programas de estudio.

A ello debemos agregar el hecho de que, a diferencia de la gran mayoría de naciones de la región con desarrollo semejante al nuestro, en la Ley General de Educación tampoco se definen los objetivos y fines de cada uno de los niveles educativos que componen la estructura curricular del proceso educativo, en particular de los de la educación básica.

A pesar de que en el artículo 10 se señala como componente del sistema educativo nacional a los planes, programas, métodos y materiales educativos, nunca se les caracteriza mínimamente y sólo se les regula desde la óptica de las atribuciones administrativas que cada orden de gobierno tiene respecto de ellos.

Así, el Ejecutivo Federal, al no llevar a cabo una toma de opinión a la sociedad, y al no verse obligado a ceñirse a determinaciones de ley sobre contenidos educativos, cuenta con amplios márgenes para establecer los planes y programas que él considere.

De tal suerte que la pretensión salinista de que el Gobierno Federal decida todo lo concerniente a los planes y programas, tal y como lo planteó en su propuesta de reforma constitucional, opera de facto al día de hoy, y de ello da testimonio el

reciente proceso de pretendida reforma integral a la educación secundaria, en donde la administración federal actual operó como si no existieran otros actores de la educación susceptibles de ser tomados en cuenta para tan importante reforma. Actuaron en la lógica del México centralista de hace 30 años, el cual afortunadamente esta en franca caída.

La mal llamada Reforma Integral de la Educación Secundaria, que de hecho es sólo una muy mala reforma curricular, ha sido rechazada por amplios sectores sociales por significar una mutilación de los contenidos educativos en las materias de historia, formación cívica, además de recortar horas clase de materias de ciencias naturales. Tal vez porque sabían que habría una gran oposición de la comunidad educativa a estas contrarreformas, es que ella fue procesada a través de un fantasmal Consejo Nacional de Participación Social que de social no tienen nada, pues quien lo dirige despacha en oficinas de la SEP.

Así, el gobierno federal pretendió instaurar una mala reforma mediante una simulada toma de opinión que terminó por enfrentarlo con la sociedad, que hoy no desea más ser testigo, sino actor con plenos derechos.

Con esta iniciativa pretendemos acabar con esa concepción centralista, que hoy está más que nunca desfasada y le es ajena a los auténticos intereses de la educación nacional. Por ello, coincidimos en lo general con las dos iniciativas de reforma constitucional que a ese respecto se han planteado en esta LIX Legislatura: una por el Congreso de Veracruz y por el Grupo Parlamentario del PRI en esta Cámara de Diputados. Ambas coinciden en trasladar la facultad de definir planes y programas a los Estados, resguardando para la federación la de fijar orientaciones generales.

### **El caso de la evaluación**

Por lo que se refiere a la evaluación, apenas en 1993 en el marco de la nueva Ley General de Educación es cuando por primera vez se le señala como una función



sustantiva. En la misma lógica que los planes y programas de estudio, en esta materia la Ley le otorga en el artículo 12 al Ejecutivo Federal la facultad exclusiva de:

*XI.- Realizar la planeación y la programación globales del sistema educativo nacional, evaluar a éste y fijar los lineamientos generales de la evaluación que las autoridades educativas locales deban realizar;*

No obstante que de entonces al día de hoy han transcurrido 12 años, y que incluso el Programa Nacional de Educación del presente sexenio contiene un apartado específico sobre el tema, hoy en día la función de evaluación del sistema educativo no cumple con los requisitos básicos que en la Ley se establecen. Por ejemplo, el Programa de Instalación y Fortalecimiento de las Áreas Estatales de Evaluación, no ha tenido acciones de amplio impacto en el marco de la gestión escolar que se desarrolla en los estados.

En general, la función evaluativa no es una actividad sistemática y permanente, por lo que hoy en día no existe una cultura de la evaluación entre los actores de la educación, lo que entre otras cosas ha generado un manejo poco transparente de los resultados de las mismas. De la misma manera, esos resultados generalmente no son tomados en cuenta para corregir el rumbo, porque no hay un esquema de gestión institucional que permita adoptar las medidas conducentes.

Pero sobre todo, el poco desarrollo de las funciones de evaluación ha sido canalizado para servir a fines políticos.

Hace apenas unos años se denunció que el Secretario del ramo en la administración pasada ocultó por más de 5 años los resultados de una evaluación realizada por un organismo internacional de educación, que mostraba el estado de atraso que vive la educación en México.

Pero lejos de sancionar o siquiera censurar el hecho, las nuevas autoridades fueron dosificando la publicación de resultados de nuevas evaluaciones realizadas a algún aspecto del sistema educativo nacional.

De hecho, en los últimos años la opinión pública se ha enterado más por los medios de comunicación de las evaluaciones realizadas por organismos multilaterales, como la OCDE, o la UNESCO, que por la difusión de las propias autoridades educativas. Incluso hoy sabemos más de la realidad educativa mexicana por lo realizado por instituciones extranjeras, que por lo realizado por instancias oficiales.

Un paso dado por la administración actual en este terreno es el relativo a la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación, el cual sin embargo, ha generado más incertidumbres que certezas. La cuestión de la credibilidad lleva normalmente aparejada la de la independencia institucional de los mecanismos de evaluación o, dicho en otros términos, la de su imparcialidad. Obviamente, los modos de organización institucional de la tarea de evaluación del sistema educativo variarán considerablemente en función de las circunstancias concretas, sin que puedan determinarse reglas universales. Sin embargo, los organismos encargados de realizar dicha tarea pueden vincularse más o menos, de un modo u otro, a los distintos poderes del Estado y a los diversos escalones administrativos, y su percepción como instituciones con un amplio margen de independencia es clave para su viabilidad.

En nuestro país, el INEE nació con amplias limitaciones, pues fue producto de un Decreto Presidencial, que establece una política de gobierno con capacidades acotadas, ya que la nueva estructura depende presupuestalmente de la SEP, su director fue designado por el Secretario del ramo y básicamente sigue dependiendo de la información estadística y de los estudios que la propia Secretaría genera. De ahí la necesidad de la transformación amplia de esta función sustantiva para la educación.

Creemos firmemente que con la reforma constitucional a la fracción III del artículo tercero constitucional, la educación en nuestro país tendrá mejores bases para contribuir al desarrollo nacional, tal y como lo están exigiendo las nuevas generaciones.

Es con ese propósito, y con base en lo anteriormente expuesto, fundado y motivado, que me permito presentar el siguiente proyecto de Decreto.

#### **ARTÍCULO PRIMERO.-**

Se reforma la fracción III del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**III. La orientación y consulta general de la educación estará a cargo del Consejo Nacional de Educación, organismo público autónomo integrado por ciudadanos, que será independiente en sus decisiones y profesional en el ejercicio de sus funciones.**

**El Consejo Nacional de Educación, tendrá como objetivos:**

- a) Definir y vigilar la aplicación de los planes y programas de estudio de la educación básica y normal, a fin de dar pleno cumplimiento a lo dispuesto en el segundo párrafo y en la fracción II de este artículo.**
- b) Definir y llevar a cabo las funciones de evaluación del sistema educativo nacional.**

**Para llevar a cabo sus objetivos, el Consejo Nacional de Educación promoverá la instalación de los Consejos Escolares por Estado y municipio, los cuales serán órganos de participación y gestión democrática de personal docente y no docente, de los padres y madres de familia y de alumnos, orientados a la consulta, coadyuvancia y recomendación del Consejo Nacional de la Educación y de los organismos encargados de impartir los servicios educativos.**

La Ley del Consejo determinará su estructura y funciones, así como los requisitos que deberán reunir para su elección los Consejeros Educativos y el Secretario Ejecutivo del Consejo, quienes estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.-** A partir de la vigencia de la presente reforma, los Congresos de los estados y el Congreso de la Unión, tendrán un año para realizar las adecuaciones necesarias al marco legal secundario, a fin de armonizarlo con la nueva realidad legal que resulta de este Decreto.

Dado en el Salón de Sesiones de la Cámara □de Diputados, el 29 de septiembre de 2005.

Dip. Iván García Solís (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1851-III,  
jueves 29 de septiembre de 2005.**

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ARRAIGO, A CARGO DEL  
DIPUTADO ERNESTO HERRERA TOVAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL  
PAN**

El suscrito diputado federal Ernesto Herrera Tovar, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de éste H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de arraigo, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente:

**Exposición de Motivos**

La seguridad pública constituye una condición esencial de todo estado democrático de derecho, que debe ser entendida como la condición de libertad de los gobernados para ejercer sus derechos, libertades y deberes, sin sentirse víctimas de amenazas, delitos e infracciones y gozar de adecuadas condiciones de bienestar y tranquilidad en todo sentido.

En tal virtud, cabe señalar que desafortunadamente en nuestro país, el tema de seguridad pública constituye el reclamo más fuerte de la sociedad, al grado tal que este que se ha convertido en una constante.

En efecto, la sensación de inseguridad y miedo al crimen acuñada durante varias décadas de política criminales desafortunadas en la materia, ha conducido a la pérdida de credibilidad ciudadana hacia las instituciones responsables de proporcionar la seguridad pública, llegando al extremo de considerar que la delincuencia organizada ha rebasado las capacidades de las instituciones de seguridad pública y procuración de justicia, situadas en los distintos ámbitos de competencia.

Al respecto, estamos conscientes que la sociedad anhela condiciones de seguridad pública y justicia, siendo en consecuencia estas obligaciones una de las responsabilidades fundamentales del Estado en sus diversos ámbitos de competencia, ya que debemos reconocer que la seguridad pública constituye una responsabilidad compartida entre la Federación, los estados y los municipios.

Al ser el Estado único que formalmente criminaliza o discriminaliza determinadas conductas y establece las medidas para prevenir y erradicar la trasgresión de la norma, deviene para los órganos que lo integran, en este caso particular al Poder Legislativo, la entrañable responsabilidad de dotar a las instancias de prevención, procuración e impartición de justicia, de adecuados instrumentos jurídicos tendientes a facilitar el adecuado ejercicio de sus funciones constitucionalmente otorgadas.

En ese sentido, se ha planteado cada vez con mayor fuerza, incluso por los organismos no gubernamentales enfocados en el tema de la seguridad pública en el país, el perfeccionamiento legal de las figuras jurídicas utilizadas precautoriamente por los órganos de procuración de justicia en la investigación de los delitos en la lucha contra el crimen organizado, de manera tal que se subsanen todas las lagunas y resquicios jurídicos, que en determinado momento constituyen limitantes al actuar de las Procuradurías y que propician la impunidad de la delincuencia organizada.

Al respecto, vemos con preocupación que hace unos días, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha decretado la inconstitucionalidad de la figura del arraigo, por ser una medida precautoria que si bien se encuentra establecida a nivel legal, carece de un debido sustento constitucional. En ese sentido, esta determinación de la Corte, podrá abrir la posibilidad de que toda persona sobre la cual recaiga dicha medida precautoria, pueda recurrirla y en su caso, lograr que se deje sin efectos esta medida, situación que en determinado momento, puede venir a entorpecer el accionar de las Procuradurías, respecto al aseguramiento de la disponibilidad ante la autoridad ministerial de determinados sujetos en contra de quienes se prepara el ejercicio de la acción penal, y se corre el riesgo fundado de que se evadirán de la acción de la justicia.

En función de esta situación, se estima necesario subsanar el sustento jurídico en el que descansa esta importante medida cautelar, como lo es el arraigo, a efecto de propiciar certeza constitucional en la implementación de esta, y de una vez por todas, finalizar con el gran debate existente en la materia, respecto de la procedencia de esta medida cautelar, dotando de seguridad jurídica a esta figura cautelar, tanto para la autoridad en su aplicación, pero sobre todo para los individuos que se ven directamente afectados con la imposición de esta medida.

Al respecto, cabría señalar que no se desconoce que actualmente, el tema relativo al arraigo, dada su naturaleza así como sus alcances jurídicos, constituye un asunto controvertido, que en la mayoría de la veces presenta opiniones encontradas respecto a su procedencia o improcedencia dentro de nuestro sistema jurídico penal.

Sin embargo, resulta innegable que en la actualidad, la figura jurídica del arraigo ha llegado a considerarse como una importante medida precautoria instrumentada por la autoridad ministerial en la investigación de los delitos, que tiene por objeto asegurar la disponibilidad del indiciado en contra de quien se prepara el ejercicio de la acción penal, misma que opera solamente cuando exista el riesgo fundado de que el presunto imputado se sustraerá a la acción de la justicia.

Asimismo, cabe precisar que en ningún caso, dicha medida precautoria implica decisiones en cuanto al fondo, toda vez que no se resuelve la controversia principal, sólo se trata de una medida procesal de carácter precautorio.

Más aún, cabría señalar que la figura precautoria del arraigo, actualmente encuentra su fundamento legal en el artículo 133 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales, así como en el artículo 12 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

En efecto, el artículo 133 Bis del Enjuiciamiento Penal Federal contempla la posibilidad de que la autoridad judicial pueda, a petición del Ministerio Público, decretar el arraigo domiciliario o imponer la prohibición de abandonar una demarcación geográfica sin su autorización, a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando exista el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia.

Por otro lado, el artículo 12 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, prevé la posibilidad de que el juez pueda dictar, a solicitud del Ministerio Público de la Federación y tomando en cuenta las características del hecho imputado y las circunstancias personales del inculpado, el arraigo de éste en el lugar, forma y medios de realización señalados en la solicitud, con vigilancia de la autoridad, la que ejercerá el Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares.

De lo anterior se colige que dentro de la etapa de averiguación previa, tanto el propio Enjuiciamiento Penal Federal como la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada, a través de la figura del arraigo, prevén la posibilidad de adoptar ciertas medidas, denominadas precautorias o cautelares, cuyo propósito es asegurar el objeto del proceso mismo, consistente en la debida integración de la averiguación previa y la buena marcha de la causa penal.

No obstante lo expuesto con antelación, tal y como ha quedado señalado con anterioridad, el Poder Judicial en reiteradas ocasiones ha considerado que la



figura jurídica del arraigo, si bien de acuerdo al texto normativo vigente encuentra actualmente su fundamento legal tanto en el Código Federal de Procedimiento Penales (artículo 133 Bis), como en la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada (artículo 12), así como en diversas disposiciones adjetivas penales de los Estados, no obstante ello, es de explorado conocimiento que dicha medida precautoria, no encuentra en la actualidad debido fundamento constitucional, toda vez que el legislador ordinario tanto antes y como después de la reformas legales realizadas en dicha materia y publicadas en el DOF el 8 de febrero de 1999, omitió elevar a rango constitucional, ésta figura precautoria denominada arraigo, por tal motivo, esta situación ha propiciado que la figura del arraigo haya llegado a considerarse como inconstitucional, por atentar no solamente contra la libertad de tránsito consagrada en el artículo 11 constitucional, sino también contra la libertad personal de individuo.

En efecto, a mayor abundamiento, cabe señalar que el Poder Judicial de la Federación desde el año de 1999, se ha pronunciado en el sentido de que la figura del arraigo, no sólo afecta la libertad de tránsito del individuo, sino que también la libertad personal del mismo, tal es el caso del criterio jurisprudencial sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por unanimidad de votos, la contradicción de tesis 3/99, entre las sustentadas por una parte, por los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia Penal del Primer Circuito y Primero del Décimo Octavo Circuito y, por otra, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, misma que a la letra dice:

***Arraigo domiciliario, orden de. Afecta la libertad personal.*** La orden de arraigo domiciliario prevista por el artículo 133 Bis del Código Federal de Procedimientos Penales, antes y después de su reforma mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha ocho de febrero de mil novecientos noventa y nueve, al obligar a la persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal siempre y cuando exista el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia, a permanecer en un domicilio bajo la vigilancia de la

autoridad investigadora y persecutora, trae como consecuencia la inmovilidad de su persona en un inmueble, por tanto, es un acto que afecta y restringe la libertad personal que puede ser susceptible de suspensión en términos de lo dispuesto por los artículos 130, 136 y demás relativos de la Ley de Amparo, si para ello se cumplen los requisitos exigidos por la misma ley.

Contradicción de tesis 3/99. Entre las sustentadas por una parte, por los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia Penal del Primer Circuito y Primero del Décimo Octavo Circuito y, por otra, por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito. 20 de octubre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Ministro Juan N. Silva Meza. Ponente: Juventino V. Castro y Castro. Secretario: Óscar Mauricio Maycott Morales.

Tesis de jurisprudencia 78/99. Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de veinte de octubre de mil novecientos noventa y nueve, por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros: presidente Humberto Román Palacios, Juventino V. Castro y Castro, José de Jesús Gudiño Pelayo y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Ministro Juan N. Silva Meza.

Asimismo diversos doctrinistas se han pronunciado en tal sentido, tal es el caso de Guillermo Colín Sánchez señala que *"la inclusión del arraigo, en el procedimiento penal, seguramente acusa una buena intención; no obstante, aún con los requisitos y lapsos que para él mismo se señalan, no deja de ser violatorio del artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente, por introducir una limitación a la libertad que dicho precepto prohíbe en términos generales y que, sólo permite a las autoridades expresamente señaladas y en términos muy precisos."*

De lo anterior se colige que la aplicación de esta medida requiere forzosamente debido sustento constitucional, ya que al constituir la implementación de esta medida un acto de molestia para el gobernado, esta debe estar exceptuada en la Ley Fundamental, como una excepción a la libertad de tránsito y libertad personal

del individuo. Similar situación ocurre en los casos de las intervenciones telefónicas, las ordenes de carteos e incluso en la detención en flagrancia, figuras jurídicas que también constituyen una excepción a las garantías de los gobernados y que actualmente presentan debido sustento constitucional, al estar establecidas y reguladas de manera expresa por la propia Constitución.

Sin duda alguna, nadie desconoce la utilidad que en determinado momento ha presentado este tipo de medidas precautorias, en las actividades propias de la procuración de justicia y del combate a la delincuencia organizada, no obstante, el Poder Legislativo, órgano encargado de la elaboración de leyes, tiene el deber de establecer y en este caso perfeccionar, el una marco jurídico aplicable en el combate a la delincuencia, de manera que este sea en todo momento respetuoso de los derechos públicos subjetivos del gobernado, buscando en todo momento el debido equilibrio entre los derechos de los gobernados y el accionar del Estado, sustentado en una legítima necesidad social, consistente en proteger la integridad personal y patrimonial de las personas, así como garantizar la paz y el orden público, evitando en todo momento que las autoridades se vean rebasadas ante el fenómeno de la delincuencia.

Por ello, y en mi calidad de legislador del partido Acción Nacional, consciente en la necesidad de perfeccionar y otorgar debida certeza constitucional al marco jurídico existente en materia de procuración de justicia, concretamente en el rubro relativo a la aplicación de medidas cautelares, como lo es el arraigo, propongo a través de la presente iniciativa darle debido sustento constitucional a esta medida.

Para tal efecto se propone establecer en el artículo 16 Constitucional, la posibilidad de que la autoridad judicial pueda, a petición del Ministerio Público, pueda decretar la medida cautelar del arraigo en contra de la persona de quien se prepare el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando exista el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia. Precizando de igual forma que dicha medida cautelar sólo de aplicará por el tiempo estrictamente indispensable, no

debiendo exceder de treinta días naturales, pudiéndose ampliar otro plazo igual en el caso de delincuencia organizada.

En síntesis, se requiere de un marco jurídico acorde a las necesidades que en materia de seguridad la sociedad demanda, sustentado en los compromisos de fortalecer la procuración de justicia, pero cuidando en todo momento el respeto a la garantía de seguridad jurídica y legalidad de que goza todo individuo.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, los legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, preocupados por contar con un marco jurídico adecuado y eficiente en materia de seguridad pública y justicia penal, presentamos con todo respeto a consideración de éste Honorable Congreso de la Unión, la presente:

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

**Único.** Se adicionan un párrafo octavo y un párrafo noveno al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en consecuencia los actuales párrafos octavo, noveno, décimo, décimo primero, décimo segundo y décimo tercero para quedar como décimo, décimo primero, décimo segundo, décimo tercero, décimo cuarto y décimo quinto respectivamente, para quedar como sigue:

**Artículo 16. ....**

.....

.....

.....

.....

.....

Exclusivamente la autoridad judicial a petición del Ministerio Público, podrá decretar como medida cautelar el arraigo de una persona en contra de quien se prepare el ejercicio de la acción penal, siempre y cuando exista el riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia, correspondiendo al Ministerio Público y a sus auxiliares vigilar que el mandato de la autoridad judicial sea debidamente cumplido.

Dicha medida cautelar, sólo se aplicará en caso de delitos graves así calificados por la ley, y se prolongará por el tiempo estrictamente indispensable, no debiendo exceder de treinta días naturales; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Esta medida se ajustará a los requisitos y límites previstos en las leyes correspondientes.

.....

.....

### **Transitorios**

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, □a los 29 días del mes de septiembre de 2005.

Dip. Ernesto Herrera Tovar (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1854-IV,  
martes 4 de octubre de 2005.**

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 71 Y 72, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JAIME DEL CONDE UGARTE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Jaime Del Conde Ugarte, diputado federal, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; con fundamento en lo dispuesto 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 71 y 72 inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y diversas disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, reformas que se proponen al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El gobierno democrático, es el único capaz de generar una arraigada legitimidad social con base en el respeto a las libertades, la igualdad, la justicia y la tolerancia entre individuos y grupos.

En la actualidad pensar en la gobernabilidad al margen de la democracia, estimula el germen del autoritarismo en aras, en el mejor de los casos, del gobierno eficiente pero sin legitimidad ciudadana. De la misma manera, postular la democracia sin considerar a la gobernabilidad, puede derivar en situaciones de inestabilidad política. Por estas razones, es pertinente la reflexión simultánea en torno a la gobernabilidad democrática y a la democracia gobernable. Con ello se alude a dos niveles fundamentales de la política: los procesos democráticos para

la conformación de gobiernos legítimos y el ejercicio gubernamental eficiente con vocación de servicio ciudadano.

Compañeros es tiempo de que México encuentre punto de equilibrio, donde estabilidad y cambio, libertad y orden, expansión de la participación política y eficacia en la toma de decisiones, obligaciones gubernamentales y responsabilidad ciudadana, entre otros factores, no sean vistos como términos excluyentes, sino como elementos que deben ser conjugados en justa medida. Para lograr construir un orden político que se traduzca en un orden democrático legítimo y eficaz.

En este orden de ideas tenemos que reconocer que en nuestro país, proliferan "anomalías" sociales, económicas o políticas, situación que abre una "crisis de gobernabilidad", que sólo será posible superar mediante una nueva formulación del modelo de relaciones entre los Poderes del Estado y del Estado con la sociedad.

Pues el logro de una adecuada gobernabilidad depende de una serie de acuerdos básicos entre las élites dirigentes, los grupos sociales estratégicos y una mayoría ciudadana. Cuando esos acuerdos se estabilicen y tomen un carácter institucional, habremos avanzado hacia lo que se llama la conformación de un "modelo" o "paradigma de gobernabilidad".

El asunto no sólo tiene importancia teórica, sino que también adquiere relevancia práctica: la responsabilidad por mantener condiciones adecuadas de gobernabilidad no es una cuestión que recae, de manera unilateral, en el gobierno o en la sociedad. De este modo, gobierno y oposición, partidos y organizaciones ciudadanas; habremos de comprometernos de manera conjunta a la hora de conservar un nivel aceptable de gobernabilidad.

De tal suerte que los desafíos a la gobernabilidad de nuestra democracia no provienen ya de la existencia de sistemas políticos alternativos, sino de la

necesidad de corregir y perfeccionar las instituciones de la democracia, con el fin de superar algunos problemas inherentes a su propio funcionamiento, y complementar sus mecanismos de representación y agregación de intereses, con el objeto de superar sus limitaciones "externas".

Por lo que es necesario que las instituciones clásicas de la democracia representativa sean "complementadas" con una serie de esquemas de agregación de intereses, de mecanismos de toma de decisiones, de acuerdos y pactos que doten al gobierno, a los grupos estratégicos y a los propios ciudadanos, de instrumentos eficaces y legítimos de intervención política en los problemas de la sociedad.

En tal sentido, nace la urgencia de fortalecer al Poder Legislativo, a fin de que pueda contar con los recursos necesarios para asumir una eficaz "gerencia pública del desarrollo legislativo"; una gerencia capaz de diseñar y poner en práctica políticas sociales que alcancen a los sectores tradicionalmente postergados y a aquellos que han sido marginados por los procesos de ajuste. Lo anterior implica la rearticulación o modificación de nuestra legislación interna, para lograr una más eficiente actividad legislativa, y la formación sistemática de un mejor marco de gobernabilidad.

Toda vez que el flujo eficaz y legitimado de las decisiones políticas, en nuestro país, requiere necesariamente del equilibrio y el fortalecimiento de las instituciones de liderazgo, tanto en el nivel del Poder Legislativo como del Poder Ejecutivo. Es decir el Congreso tiene que desempeñar un papel de gobierno efectivo, distinto del papel crítico y de oposición que hasta la fecha ha venido desarrollando, tiene que ser capaz de formular metas generales, determinar prioridades e iniciar programas, con base en mayorías estables y consistentes, para dotar al Poder Ejecutivo de capacidad operativa para una conducción efectiva de la política externa, el control de la burocracia y el establecimiento de metas generales y de política. Pues en un sistema presidencial como lo es el nuestro no podemos negar que el Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de asegurar la acción nacional en



situaciones críticas de política económica y externa. Responsabilidad que no podrá asumir si está amarrado por una cadena de restricciones y prohibiciones legislativas de escaso significado.

Por lo que debemos de reconocer que tanto los diputados que integraron la pasada Legislatura, como los que integramos la actual, hemos adoptado una actitud que si bien busca contraer de forma legítima la actividad presidencial a sus marcos constitucionales, en la práctica hemos dejado a un lado la verdadera razón de ser, es decir la razón de representación nacional, de nuestro papel de representantes a favor de la sociedad, de la función por lo cual fuimos electos, y esto es por el bien común de todos los mexicanos.

En este sentido, los diputados de Acción Nacional, creemos que es menester, desarrollar una nueva cultura legislativa, acorde con los tiempos que corren, y que sirva de marco general a la agenda de la gobernabilidad de nuestra democracia.

Se trata de establecer una cultura que incorpore a los valores tradicionales de la democracia (libertad, tolerancia, respeto a las minorías, etc.), las condiciones exigidas por las necesidades de gobernar a las sociedades complejas; una cultura de pesos y contrapesos, de demandas ciudadanas responsables frente a un Estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados; una cultura que tolere las diferencias, pero que sea capaz de resguardar espacios para ciertas decisiones unificadoras; una cultura que, en definitiva, logre integrar orden y libertad, justicia y eficiencia, en un marco democrático y de desarrollo socioeconómico equilibrado en beneficio de la sociedad en su conjunto.

Por lo que se hace necesaria la adopción de actitudes nuevas para seguir avanzando hacia el perfeccionamiento del Poder Legislativo y realizar las modificaciones imperiosas para contribuir a la solución de los problemas nacionales y que se vayan afrontando de la mejor manera posible.

De tal suerte que es inaplazable que se realicen acciones tendentes a lograr que las Cámaras del Congreso mexicano, dispongan de elementos necesarios, no sólo materiales sino esencialmente humanos, para acrecentar la eficacia de esta institución que a pesar de la respetable tradición con que cuenta, no ha logrado ser consecuente con los requerimientos de madurez que la población está demandando.

Sin embargo no debemos perder de vista que un planeamiento que sólo confíe en las proscipciones legales, así se trate de la misma Constitución, y no sustituya las prácticas arraigadas, lejos de mejorar el funcionamiento del sistema lo entorpecerá; porque no habrá conducción ni congruencia en su comportamiento. Sino que también es necesario contar con un cambio en la actitud de todos los que de forma directa o indirecta, conformamos la vida pública del país y más concretamente de este Poder legislativo.

Bajo esta perspectiva, el proceso legislativo, es un tema de suma importancia y que debe ser objeto de una constante evolución, para adaptarse a las capacidades de un Congreso con las características propias del entorno y contexto en constante cambio como lo es el nuestro.

Con esta óptica, el valor fundamental al que aspira la presente iniciativa de reformas es incorporar dentro de nuestro marco jurídico las llamadas *iniciativas de trato preferente o de carácter urgente*, determinando de una mejor manera la *eficiencia del Poder Legislativo*, contemplado en su faceta de maquinaria procesadora de legislación. Pero de una legislación de calidad, que se adapte a los dinamismos de la sociedad, a su evolución, a sus avances culturales, tecnológicos, económicos, etc. y que sean la fuente de los grandes propósitos que enlazan al pueblo para su progreso y bienestar común.

De esta forma se hace necesaria una eficiencia mejorada dentro de la producción y dictaminación de proyectos de ley, ya que como es de todos conocido dentro del seno las comisiones se ha presenciado gradualmente un incremento considerable

en el volumen y en la complejidad temática de la legislación sometida a su consideración, situación que nos orilla de manera inevitable a reconocer que es de suma urgencia que tanto los procedimientos, como los plazos que regulan la canalización de las tareas y los procesos legislativos se simplifiquen, se aceleren y se efficienticen; pues el tema de los plazos que para emitir los dictámenes tienen las comisiones legislativas, implica la consideración no solamente de factores técnicos y jurídicos, sino que también debe tomarse en consideración una amplia serie de factores vinculados al sistema legislativo, político y de partidos políticos actualmente existentes en el país.

Por lo que se propone en el presente proyecto, la reforma y adición al artículo 71 de la Constitución General y a diversas disposiciones del la Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incorporar las figuras de las iniciativas de trato preferente, así como también reformar los plazos de dictaminación que operan dentro de las comisiones legislativas, con la finalidad de efficientar en todo lo necesario y de la mejor manera posible el trabajo legislativo que para esos efectos operan dentro del seno de las propias comisiones.

Sin embargo reconocemos que en caso de aprobarse la presente iniciativa, este sólo será un primer paso para lograr una verdadera eficiencia legislativa, pues sabemos que para lograr dicho objetivo se deben tomar en cuenta, tanto factores y aspectos netamente parlamentarios, así como electorales, que se originan del hecho de que al modificarse los citados plazos se trastoca el poder y la hegemonía que tienen las propias comisiones legislativas con respecto al pleno, lo cual implicará la necesidad, eventualmente impostergable, de proseguir con el fortalecimiento del propio poder legislativo con posteriores reformas sustantivas y procedimentales, para dotar a dichas comisiones de una capacidad real para conocer de manera experta sobre los más variados temas de su competencia.

De esta forma la presente iniciativa propone en su contenido una clasificación de plazos para emisión de dictámenes por parte de las comisiones, que será de

vanguardia y muy precisa, así mismo contempla un espectro amplísimo de plazos según la urgencia relativa e importancia del asunto o iniciativas de que se trate, procedimientos que sin duda alguna son de suma importancia y que en los últimos tiempos se hace comprensible y necesaria la urgencia de precisarlos lo más explícitamente posible, así como acelerar el proceso de reconversión legislativa en nuestro país y de esta forma lograr dar más y mejores resultados a favor de todos y cada uno de los ciudadanos que depositaron su confianza en nosotros.

En suma, en Acción Nacional, estamos convencidos que en México es necesario alcanzar un fino equilibrio de todos los factores y elementos considerados y dar preferencia a la llamada "eficiencia legislativa" ante la necesidad inaplazable que existe en el país de avanzar en la cimentación del andamiaje legislativo y parlamentario del siglo XXI, y ante el escepticismo de "corta paciencia" de la ciudadanía y su deseo por contar con "productos legislativos" que den respuesta a los grandes problemas nacionales sin dilaciones, debates y posposiciones incomprensibles para la mayor parte del electorado mexicano.

De aprobarse en la presente Legislatura la ampliación del plazo que para emitir dictámenes tienen las comisiones legislativas en México de los actuales cinco días a 45, 30 o 15 días, según sea el caso es factible prever a futuro una reducción de dichos plazos, cuando se haya consolidado una tradición y una cultura parlamentarias nacionales que permitan, a través de cuerpos de asesoría y de tecnología de la información de vanguardia, un apoyo a los diputados integrantes de comisiones que acelere el citado proceso de dictaminación, de manera más profesional, eficaz y eficiente en beneficio de la vida jurídica de nuestro país.

Por lo que el suscrito Jaime del Conde Ugarte, pone a consideración de esta honorable soberanía, el presente **proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 56, 87 y 91 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

## Decreto

**Primero.** Se reforma el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, adicionando un segundo y tercer párrafo, el artículo 72 inciso i), para quedar como sigue:

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

I. ...

II. ...

III. ...

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

*El Presidente de la República podrá manifestar la urgencia para el trámite preferente de un proyecto de ley, en el correspondiente mensaje o mediante oficio que dirigirá al presidente de la Cámara donde se encuentre el proyecto.*

*El trámite preferente no será aplicable para la discusión del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual deberá ser discutido en lo términos y plazos que determina esta Constitución.*

Artículo 72 ...

a) ...

...

...

*i) Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán en la Cámara en que se presenten dentro de los cuarenta y cinco días desde que se pasen a la Comisión dictaminadora, si dentro de este término no se llegase a formular el dictamen correspondiente, en tal caso se tendrá como aprobado y pasará a la otra Cámara para sus efectos Constitucionales.*

**Segundo.** Se reforman y adicionan los artículos 56, 87, se agrega un artículo 87 Bis y 91 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 56. ...

*El Presidente de la República podrá manifestar la urgencia para el trámite preferente de un proyecto de ley, en el correspondiente mensaje o mediante oficio que dirigirá al presidente de la Cámara donde se encuentre el proyecto.*

*Los proyectos o informes deberán indicar siempre la fecha precisa del vencimiento de los plazos reglamentarios de urgencia.*

Artículo 87. *Toda Comisión deberá presentar dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los 45 días siguientes al de la fecha en que los haya recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación.*

*Cuando un proyecto sea calificado de urgencia, su discusión y votación en la Cámara requerida deberán quedar terminadas en el plazo de treinta días; caso en el cual el proyecto se discutirá en general y en lo particular a la vez.*

*Se dará cuenta del mensaje u oficio del Presidente de la República que requiera la urgencia, en la sesión más próxima que celebre la Cámara respectiva, y desde esa fecha comenzará a correr el plazo de la urgencia.*

*Artículo 87 Bis. Cuando un proyecto sea declarado de "urgencia", se procederá a su discusión en la siguiente forma:*

*No habrá segundo informe de comisión y el proyecto deberá ser despachado por la cámara en treinta días, que se distribuirán así:*

*1o. Quince días para el dictamen de comisión.*

*2o. Díez días de ser el caso para el informe de la Comisión o Comisiones a las que se haya turnado el proyecto para observaciones, si procediere.*

*3o. Cinco días para la discusión y votación ante el Pleno.*

*La discusión se hará en general y particular a la vez. Sólo se admitirán a discusión y votación las indicaciones o disposiciones realizadas por las comisiones informantes, siempre y cuando sean respaldadas por la mayoría absoluta de los integrantes de la propia comisión. Para tal efecto, los informes señalarán expresamente estas circunstancias.*

*En el caso de que el proyecto no requiriera el trámite de Comisión o Comisiones para observaciones, el plazo de quince días a que se refiere el inciso primero se aumentará a veinte y el de discusión y aprobación a diez días.*

*Si vencidos los plazos según corresponda, no se hubieren emitido los informes de comisión, la cámara deberá en todo caso pronunciarse dentro del día siguiente, tomando como base de discusión el proyecto presentado ante la mesa directiva, y sólo se levantará la sesión cuando hayan terminado todas las votaciones.*

*En el caso de que el proyecto no requiriera el trámite de Comisión o Comisiones para observaciones, el plazo de diez días a que se refiere el inciso primero se aumentará a trece días.*

*Artículo 91. Cuando alguna Comisión juzgase necesario o conveniente demorar o suspender el despacho de algún negocio y siempre y cuando no hay asido calificado como de urgencia, lo manifestará a la Cámara en sesión secreta y antes de que expire el plazo de cuarenta y cinco días que para presentar dictamen*

*señala a las Comisiones el artículo 87 de este Reglamento. Para lo cual el Presidente de la mesa directiva podrá autorizarle un plazo no inferior a cinco ni mayor a diez días, dentro del cual la comisión deberá pronunciarse, y emitir el dictamen correspondiente sobre el asunto que se trate. Pero si alguna Comisión, faltando a este requisito, retuviere en su poder un expediente por más de cuarenta y cinco días, sin que medie justificación alguna por parte de la comisión, la Secretaría lo hará saber al Presidente de la Cámara, a fin de que este último realice los requerimientos que juzgue necesarios a la comisión responsable, y se hará la declaratoria de tener por aprobado el proyecto de ley o decreto, y se someterá para su discusión ante el pleno de la Cámara que corresponda.*

#### **Transitorio**

**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 1854-IV,  
martes 4 de octubre de 2005.**

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 80 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ELIMINAR EL ADJETIVO DE  
SUPREMO CON QUE SE CALIFICA AL PODER EJECUTIVO DE LA UNIÓN, A  
CARGO DEL DIPUTADO JORGE TRIANA TENA, DEL GRUPO  
PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Jorge Triana Tena, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, en ejercicio de lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a esta honorable Asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para eliminar el adjetivo de *supremo* con el que se califica al Poder Ejecutivo de la Unión conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

Conforme a la definición del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, *supremo* es un adjetivo que significa sumo, altísimo, que no tiene superior en su línea; es un concepto que denota con claridad la percepción que, a través de su historia, los mexicanos hemos tenido de la figura presidencial y que aún al día de hoy se encuentra plasmado en el artículo 80 de nuestra Constitución al establecer que es en el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en quien se deposita el ejercicio del "supremo" Poder Ejecutivo.

Y es que el siglo XIX nació viendo a nuestra nación como una colonia española, que se convirtió durante algunos años en un Imperio, luego en una República que nunca pudo consolidar y mantener un régimen democrático, y que llevó al

gobierno a transformarse nuevamente en otro imperio; finalmente, el siglo concluyó con un México "republicano", pero con un dictador al frente.

Posteriormente, nuestro siglo XX vio a un dictador, que solo dejó el poder a través de una lucha armada, de la que surgieron varios caudillos, después a un "jefe máximo" y finalmente a un presidencialismo hegemónico. Pero en cualquier caso, en cualquier momento de la historia de los regímenes que hemos experimentado en el México independiente, hay un hecho que nunca está ausente: la búsqueda permanente por el fortalecimiento de la figura en la que se deposita el titular del Poder Ejecutivo.

El fortalecimiento del Poder Ejecutivo ha sido una preocupación innata en el desarrollo de la propia nación. Estuvo presente en la discusión de la Constitución de 1824, en la de 1857 y por supuesto en la de 1917 (aún cuando existen fuertes contrastes entre ellas); en los respectivos congresos constituyentes no estuvo a discusión la supremacía del poder presidencial, lo que se debatió fue el nivel de participación en el control del Ejecutivo por parte del legislativo.

Determinar cuándo y cómo surge tal grado de "veneración" por la figura presidencial ha sido objeto de diversos estudios históricos y sociológicos que llevan a considerar que el antecedente de éste pudiera ser la figura del virrey, que posee, diríamos hoy, un conjunto de competencias ejecutivas y legislativas a las cuales cabe sumar un rasgo patrimonial (visible en el hecho de que, durante años, el conjunto de funcionarios públicos no constituían una burocracia impersonal, por el contrario, formaban una "gran familia política" ligada entre sí por amistad, parentesco, compadrazgo y otros factores personales que crearon una cadena de fidelidades de orden personal). El carácter patrimonial del presidente tuvo que ver con su poder informal, es decir, con el que deriva del hecho de ser elegido por mayoría como presidente y controlar, por lo tanto, una serie de recursos políticos y materiales que le permitieron extender su soberanía; el presidente adoptó entonces una connotación distinta: más que un virrey, sería un caudillo, y en este

sentido su precedente histórico se situaría propiamente en el periodo de la Independencia y las décadas subsecuentes.

El presidencialismo mexicano pudiera encontrar también su raíces en el juarismo, y bien se podría configurar en los años 1880 para cobrar pleno poder constitucional a partir de 1917. Sin embargo, su expansión -que lo convierte en un poder predominante- es el resultado de un proceso interactivo social e institucional que se dio entre 1917 y 1940. La inversión de esta tendencia empieza a delinearse a partir de mediados de la década de 1940 al acentuar la presidencia su carácter de "gobierno de consulta".

Octavio Paz<sup>1</sup> afirma que la raíz del presidencialismo se encuentra en la especificidad de la tradición política mexicana caracterizada por un proceso de síntesis de las diversas matrices culturales -india, española, mestiza y criolla- cuyo resultado es una tradición política caracterizada por "una falta de ideología" y que dio cabida "a una respetuosa veneración de los mexicanos a la figura del presidente", a quien define como "príncipe" o "señor presidente".

Y es que la Constitución del 1917 prevé un presidencialismo fuerte aprobado por amplia mayoría, lo cual dice mucho del valor y arraigo histórico del presidencialismo. El presidencialismo se fundamenta por Venustiano Carranza bajo la convicción de que México "ha necesitado y necesita todavía de gobiernos fuertes", sin caer en la confusión en que se había caído de entender gobierno fuerte como sinónimo de gobierno despótico<sup>2</sup>. Precisamente para reforzar lo anterior se establece en la nueva Constitución que el Congreso tiene la facultad de fiscalizar al Ejecutivo mas no para juzgarlo políticamente.

La Constitución del 17 define al presidencialismo como un poder supremo (El supremo Poder Ejecutivo de la Unión), separado del Legislativo, elegido por mayoría por voto directo y universal; sus funciones son de jefe de Estado a la vez que de jefe de gobierno, pero el presidencialismo, en su forma mas pura, alcanzó

su clímax en los años 70 del pasado siglo, y ello fue consecuencia de distintos factores sociopolíticos, entre los que cabe resaltar los siguientes:

a) La expansión de la función legislativa de la presidencia durante la década de los 30, que permitió que se llevaran a cabo y acrecentaran sus funciones no legislativas, es decir, las de gobierno. En efecto, sin las primeras no se comprende cómo se incrementan entre 1920 y 1940 las competencias de gobierno. El gobierno se expandió, en primer lugar hacia el consejo de ministros (que comprende no solo a los secretarios de Estado sino también a los jefes de departamento y al procurador), y luego hacia los numerosos organismos descentralizados, como la Comisión Federal de Electricidad, la Comisión Nacional de Irrigación, Ferrocarriles Nacionales de México, Pemex, etc. En virtud de que es prerrogativa y facultad del presidente nombrar o proponer al Congreso a los funcionarios federales y oficiales superiores de las fuerzas armadas, así como es su facultad destituir a los primeros sin intervención del Congreso, la presidencia adquiere un peso cualitativo y cuantitativo sin precedentes. El poder de "quitar y poner" confirió a la "investidura presidencial gran parte de su prestigio e importancia" y terminó por darle un "dominio absoluto sobre casi todas las funciones de gobierno mediante la selección adecuada de los funcionarios";

b) La existencia de un sistema electoral que permitió que el voto fuera controlado y manipulado por el gobierno por el hecho de que, hasta mediados de la década de 1940, la elección fue calificada directamente por el Congreso;

c) La construcción de un partido oficial del cual el presidente de la República era el jefe; y

d) La creciente legitimidad de la figura presidencial producto del crecimiento económico sostenido que imperó en el país desde los años 40 y hasta los años 70, generando estabilidad económica en la población y, consecuentemente, estabilidad social, a costa de ver menguada la vida democrática y la competencia electoral.

Sin embargo, es claro que a raíz de la alternancia en la presidencia de la República que vivimos en el año 2000, la concepción de un jefe del Ejecutivo "todopoderoso" ha cambiado. El fortalecimiento en la vida institucional del Estado en México por parte de los poderes Legislativo y Judicial, han conllevado a que paulatinamente el Presidente ocupe su lugar como titular del Ejecutivo a la par, y de manera equilibrada, que los integrantes del

Congreso y de la Suprema Corte, encaminando al Estado mexicano a la idea original de la división de poderes.

La real división de poderes es cada vez mas una realidad palpable en la nación, sin ningún poder por encima de los otros, por eso resulta impostergable el que el texto constitucional refleje también esta igualdad cuando se refiere a cada uno de los tres poderes, pues en la actualidad, cuando los artículos 50 y 94 se refieren los órganos en los que se deposita el Poder Legislativo y el Poder Judicial respectivamente (el Congreso y la Suprema Corte de Justicia de la Nación), no hablan del "supremo" Poder Legislativo o el Supremo Poder Judicial, no se les adjetivita, como sí sucede en el artículo 80 cuando se establece que el ejercicio del "supremo" Poder Ejecutivo de la Unión se deposita en el Presidente de la República.

Eliminar el adjetivo "supremo" al texto del artículo 80 constitucional, como se propone en la presente iniciativa, tiene como fin erradicar de la cultura política nacional la concepción del presidencialismo hegemónico que está por encima de cualquier otra institución, y pretende contribuir al fortalecimiento de la división de poderes en nuestro país; y en la medida en que hagamos realidad tal equilibrio entre los poderes del Estado, habremos dado un paso trascendental en el desarrollo democrático e institucional de la Nación.

En virtud de lo expresado, y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a esta honorable Asamblea la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

**Proyecto de Decreto**

**Artículo Único:** Se reforma el artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

*"ARTICULO 80.- Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".*

**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 los 4 días del mes de octubre de 2005.

**Notas:**

- 1 Paz, Octavio. *El Laberinto de la Soledad*. FCE, México 1950.
- 2 Venustiano Carranza, "Mensaje del primer jefe ante el Constituyente," en Tena Ramírez, *Leyes fundamentales de México*. Porrúa, México 1964.

Dip. Jorge Triana Tena (rúbrica)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 65 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GONZALO GUÍZAR VALLADARES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, diputado federal del estado de Veracruz, Gonzalo Guizar Valladares del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 20 párrafos 1 y 2, incisos c), d) y e), 38 párrafo 1, inciso a), 39 y 45 párrafo seis, inciso f) y g), de la Ley Orgánica del Congreso General, numeral 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, me permito someter al pleno de esta soberanía, esta iniciativa, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

En la historia de nuestro país, desde la época de la independencia hasta tiempos actuales se ha convertido en tradición que el jefe de las instituciones federales rinda informe de actividades ante el Poder Legislativo de nuestra nación. Asimismo, con las reformas de los años de 1986 y 1993, el inicio del primer periodo de sesiones, dentro del cual se recibe el informe presidencial, ha cambiado de fecha por diferentes causas, ya sea por razones políticas o por garantizar los trabajos legislativos al inicio de un sexenio. Es decir, para dichos cambios de fechas, se han considerado las necesidades y situaciones que permeaban de acuerdo a los diferentes tiempos.

En esta ocasión, nos trae a la tribuna la propuesta de reformar nuevamente el artículo 65 constitucional, a efecto de que el inicio del primer periodo de sesiones se realice el primer domingo de septiembre de cada año, en lugar del primero de septiembre, como ha sido hasta ahora, y por lo tanto el informe de gobierno se efectuaría en esta fecha.

Hasta el sexenio de Miguel de Lamadrid, el día del informe presidencial se consideraba como inhábil en el calendario cívico y escolar, esto es, gran parte de la población no tenía necesidad de salir de sus hogares. Actualmente, el día del informe, cuando cae en día hábil, ocasiona graves problemas viales en esta gran Ciudad de México, que sin duda, afecta su productividad.

Los primeros de septiembre, la capital del país se colapsa. Tan solo recordemos que los días previos al quinto informe, aproximadamente 4 mil policías e integrantes del Estado Mayor presidencial realizaron cortes a la circulación en arterias importantes del centro de la ciudad y aledañas a este recinto que desahogan la entrada y salida al sureste del país, como lo fueron la Viga, Anillo de Circunvalación, Sur 111, Lázaro Pavia, Eje 3 Sur, Lucas Alamán, avenida del Taller, Lorenzo Boturini, Oriente 30 , Emiliano Zapata, Ignacio Zaragoza, Cecilio Robelo, Fray Servando, Izazaga, 5 de febrero, 20 de noviembre, Eje 1 Norte, Miguel Negrete, entre otras; asimismo, cerraron las estaciones del metro Candelaria que tiene conexión con las líneas 1, 4 y 9 como Fray Servando, Jamaica, Merced, Zócalo, Pino Suárez , San Antonio Abad y Chabacano; es decir la población que tiene necesidad de llegar a sus trabajos, escuelas y a sus propias casas son víctima de un trastorno severo en sus actividades, en virtud de que es un día hábil como cualquier otro.

Esta situación puede ser solucionada, logrando atenuar la problemática sin necesidad de mermar el desarrollo productivo, escolar y laboral de la Ciudad de México; o sea, sin necesidad de declarar inhábil el primero de septiembre como en antaño, el informe se puede realizar el primer domingo de septiembre de cada año, para que el inicio del primer periodo de sesiones sea ese día.



Esta iniciativa se asemeja con los procesos electorales en cuanto a sus fechas de votación, ya que de acuerdo con los códigos electorales tanto federal como los de las entidades federativas, contemplan de manera exacta la celebración de las elecciones en día domingo, con la intención de que exista mayor afluencia ciudadana que asista a votar.

En caso de aprobarse esta iniciativa se obtendrían grandes beneficios, principalmente en el Distrito Federal, ya que, aunque se cierren algunas de las vialidades más importantes, no afectaría el traslado diario de miles de personas a sus trabajos, escuelas u hogares, además, en el resto del país, se contaría con el tiempo suficiente para verlo y escucharlo, y así, enterarse del estado que guarda la hacienda pública federal, como es el propósito fundamental.

Si bien es cierto la Constitución y nuestra Ley Orgánica actualmente establecen la fecha exacta del inicio de los periodos legislativos, también lo es que la reforma que se propone el día de hoy no representa ningún inconveniente para que las sesiones del Poder Legislativo puedan iniciar el primer domingo del mes de septiembre de cada año; además, como ya se ha expuesto anteriormente, significaría un beneficio para la ciudadanía del Distrito Federal, y sobre todo, para captar la atención y el interés de la mayor parte de los mexicanos.

De aprobarse la reforma constitucional, será necesaria la reforma a la ley secundaria, es decir, los artículos 4 numeral I, 6 y 7 de la Ley Orgánica del Congreso General y los numerales 1 y 12 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General deberán ser modificados.

Por todo lo antes expuesto y porque las reformas que proponemos contribuyen a la mejor calidad de vida en el distrito federal, es que sometemos a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente: iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que reforma los artículos 4, numeral I, 6 y 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1 y 12 del

Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

**Primero.-** Se reforma el artículo 65 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 65.-** El Congreso se reunirá a partir del **primer domingo** de septiembre de cada año, para celebrar un primer período de sesiones ordinarias y a partir del 1o. de febrero de cada año para celebrar un segundo período de sesiones ordinarias.

...

...

**Segundo.-** Se reforman los artículos 4 numeral 1, 6 y 7 de Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 4.-**

1. De conformidad con los artículos 65 y 66 de la Constitución, el Congreso se reunirá a partir del **primer domingo** de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias; y a partir del quince de marzo de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

2. ...

3. ...

4. ...

**Artículo 6.-**

1. El **primer domingo** de septiembre, a las 17 horas, y el quince de marzo, a las 11 horas, de cada año, el Congreso se reunirá en sesión conjunta en el Salón de

Sesiones de la Cámara De Diputados para inaugurar sus periodos de sesiones ordinarias.

2. ...

#### **Artículo 7.-**

1. El **primer domingo** de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso, asistirá el Presidente de la República y presentará un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. ...

3. ...

4. ...

5. ...

**Tercero.-** Se reforman los artículos 1 y 12 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 1.-** El Congreso tendrá cada año un periodo de sesiones ordinarias, que comenzará el **primer domingo** de septiembre y no podrá prolongarse más que hasta el 31 de diciembre de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución.

**Artículo 12.-** El **primer domingo** de septiembre a las 17 horas, se reunirán las dos Cámaras en el Salón de Sesiones de la de diputados para el solo efecto de la apertura del Congreso. Antes de que se presente el Presidente de la República, el Presidente de la Cámara de Diputados, que en ese acto lo es también del Congreso, hará en alta voz la siguiente declaración: "el Congreso (aquí el número que corresponda), de los Estados Unidos Mexicanos, abre hoy (aquí la fecha) el

periodo de sesiones ordinarias del primero (segundo o tercero) año de su ejercicio."

### **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 6 de octubre de 2005.

Dip. Gonzalo Guízar Valladares (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1856-IV,  
jueves 6 de octubre de 2005.**

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ABUSOS Y MALOS  
TRATOS EN LOS CENTROS PENITENCIARIOS DEL PAÍS, 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 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, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Resulta inútil negar la circunstancia de que en las cárceles mexicanas se adquieren derechos y privilegios en función de la solvencia que se tenga para hacer frente a los peligros que en ellas impera.

En realidad, estamos frente a una situación que se da de manera sistemática debido a los bloques de corrupción que no permiten que los internos realicen su readaptación con certeza y seguridad.

Es hora de hacer un alto en el camino y cuestionarnos sobre la efectividad de nuestro sistema carcelario mexicano. Los problemas sobre inseguridad a que nos referimos no son recientes o propios de nuestro país únicamente. Sin embargo,

ello no puede servir como parámetro ya que ciertamente nos constituimos como un país con uno de los peores sistemas de readaptación en las cárceles.

En consecuencia, la pregunta necesaria para las autoridades administrativas que se encargan de tutelar la readaptación carcelaria es la siguiente:

¿Es necesario preservar un sistema penitenciario que se aparta de su teleología y que representa un peligro para los internos con escasos recursos?

Definitivamente, la respuesta a dicha pregunta sería en sentido negativo.

No estamos frente a una laguna de la ley o frente a un caso de interpretación; por el contrario, resulta claro el texto que se propone en la presente iniciativa, con el efecto de robustecer el sentido que el constituyente pretendió darle al artículo 19 de nuestra Carta Magna. Lo que en realidad tenemos frente a nuestros ojos es un problema de falta de voluntad de las autoridades.

El grupo parlamentario de Convergencia estima oportuno hacer un señalamiento en lo que se refiere al sistema carcelario en México, aportando una parte de voluntad para que se perfeccione nuestro sistema de compurgación de penas en los centros de readaptación tutelados y administrados por el Gobierno Federal.

Por todo lo anterior, y con fundamento en los artículos 55, 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, y 4 y 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 último párrafo del artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando como sigue:**

**(Texto actual)**

Todo maltrato en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades.

**(Texto que se propone)**

**Cualquier forma de maltrato, ya sea físico o psicológico en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución en las cárceles, son abusos que el Estado tiene la obligación de erradicar.**

**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 seis días del mes de octubre del año dos mil cinco.

Dip. Juan Fernando Perdomo Bueno (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GONZALO MORENO ARÉVALO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, Gonzalo Moreno Arévalo, diputado federal integrante de esta LIX Legislatura al honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que me conceden los artículos 71 Fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 55 Fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre propio y de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en esta soberanía, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que previene el desarrollo sustentable de los recursos naturales propiedad de la nación, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

En el estado actual de las relaciones internacionales, uno de los aspectos esenciales de la soberanía económica de los Estados es, sin duda, el principio de la soberanía permanente sobre los recursos naturales. El mundo en desarrollo reclama la facultad soberana de explotar sus riquezas naturales para su propio beneficio por ver en ellas la base de su industrialización.

El derecho de los pueblos a explotar sus recursos naturales, tal como ha sido consagrado por las Naciones Unidas, obedece a dos directrices básicas: a) la independencia económica de los Estados, y b) el desarrollo económico. El principio fundamental que da sustento al derecho de los pueblos de explotar los recursos naturales es el siguiente:



"Todo Estado tiene y ejerce libremente soberanía plena y permanente, incluso posesión, uso y disposición, sobre toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas". Ello significa que todo Estado puede, de manera totalmente libre, darse así mismo todas las normas jurídicas válidas que deban regir la posesión, uso y disposición de toda su riqueza, recursos naturales y actividades económicas.

Sin embargo, los recursos naturales, especialmente los renovables (tierra, agua, vegetación y fauna) han sufrido en la gran mayoría de los casos, una explotación irracional que ha minado la renovabilidad de estos recursos, lo cual coloca a México en una posición muy vulnerable por la pérdida de autosuficiencia alimentaria.

En la actualidad, lograr la autosuficiencia alimentaria es un problema de seguridad nacional, toda vez que cuando no hay suficiente producción de alimentos se tiene que recurrir a la importación. Por ejemplo: En 1996 se importaron más de 2.5 millones de toneladas de granos básicos.

Nuestro país no puede depender de gobiernos extranjeros, que por razones políticas decidan suspender unilateralmente la venta de alimentos, y/o condicionarla a cambio de privilegios o concesiones que le resten soberanía.

México tiene el potencial humano y de recursos naturales para lograr la autosuficiencia, pero como consecuencia de políticas agropecuarias, forestales y pesqueras ineficaces, nuestro país es incapaz -actualmente- de producir los alimentos necesarios para alimentar a la población. El problema será cada día más grave si la explotación de los recursos naturales se sigue realizando de manera no sustentable.

Para que el aprovechamiento de los recursos naturales sea sustentable, se debe partir de tres premisas básicas:

Considerar la capacidad de carga de los ecosistemas que sustentan a los recursos naturales.

Inducir la participación de la sociedad en la determinación de las formas de aprovechamiento de los recursos naturales.

Construir equilibrios regionales que permitan la satisfacción de sus necesidades alimentarias y la exportación de los excedentes hacia otras regiones y países.

La producción primaria de nuestro país se ha desarrollado de manera desigual, favoreciendo la producción de materias primas para la industria y privilegiando algunas regiones de alto potencial productivo. Esta política ha ocasionado que, además de que la gran mayoría de los productores rurales ha quedado al margen del desarrollo, los recursos naturales hayan sufrido una degradación sin precedentes en la historia reciente de nuestro país.

Por tanto, esta iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es con el propósito de considerar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales como parte fundamental de la seguridad nacional, persigue el objetivo de asegurar que la base natural de la sustentación productiva, los ecosistemas, sean manejados con criterios ecológicos y que su aprovechamiento responda a los principios de soberanía alimentaria y a criterios de seguridad nacional.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito, presenta a la consideración de esta honorable asamblea, la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo noveno al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor siguiente:

**Artículo Único.-** Se adiciona un párrafo noveno el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 27. ...**

...

...

...

...

...

...

...

Para satisfacer las necesidades básicas de la nación en su conjunto, así como garantizar para las generaciones futuras la satisfacción de esas mismas necesidades, el aprovechamiento de los elementos y recursos naturales a que se refiere el presente artículo deberá ser sustentable, estar dirigido a preservar y fortalecer la soberanía nacional;

...

#### **Artículo Transitorio**

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

Dado en el Salón de Sesiones de la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a 11 de octubre de 2005.

Dip. Gonzalo Moreno Arévalo (rúbrica)

**Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1859-IV,  
martes 11 de octubre de 2005.**

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 54 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ASIGNACIÓN DE LOS  
DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, A CARGO DEL  
DIPUTADO JORGE TRIANA TENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Jorge Triana Tena, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, en ejercicio de lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción III del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de asignación de los diputados de representación proporcional, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

1. Los sistemas electorales.

Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules, y por consiguiente afectan la conducta del votante. Además influyen sobre si el elector vota por un partido o por una persona. En el primer caso, lo que hay que saber es si la conversión de votos en curules es o no "proporcional", y de esta manera la principal división de los sistemas electorales es entre la representación proporcional y la mayoritaria. En el segundo, se trata de identificar quién controla la selección de los candidatos, y la principal división es si se vota o no "por una persona". Como ambos criterios son cuestión de grado y admiten combinaciones, la clasificación general y la tipología de los sistemas electorales resultan ser, previsiblemente, un asunto complicado.

El sistema electoral es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada elector en una boleta forman parte de un complejo proceso político regulado jurídicamente y que tiene como función establecer con claridad el o los triunfadores de la contienda, para conformar los poderes políticos de una nación.

El sistema electoral recibe votos y genera órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En ese sentido es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes. Los extremos que lo enmarcan, a su vez, forman parte de complejas realidades que en sí mismas ofrecen un vasto universo de análisis.

Con la generalización del sufragio en el mundo se puso en marcha la costumbre social según la cual los gobernados intervienen en la selección de sus gobernantes. Así, la democracia adquirió su actual adjetivo funcional: democracia representativa. En ese sentido, se dice que es el mejor (o el menos imperfecto) de los sistemas de gobierno que ha inventado el hombre. Los actores y los elementos del fenómeno electoral moderno son múltiples y variados: los electores, los candidatos, los partidos, los medios de comunicación, las autoridades que organizan el proceso; también lo son los procedimientos para la conformación de la lista de electores, la realización de las campañas de difusión, la instalación de los lugares de votación, la emisión y conteo de los sufragios y, finalmente, la resolución de los conflictos que se puedan presentar durante y después del acto electoral.

Entre ese cúmulo de procedimientos y en contacto con todos los actores referidos, el sistema electoral juega un papel de especial importancia. Debe responder a múltiples cuestionamientos de manera clara y equitativa. Por tal motivo, todo sistema electoral tiene asignadas determinadas funciones.

En los sistemas de mayoría el triunfador se queda con todo, en los sistemas proporcionales, el triunfo es compartido y sencillamente se requiere un porcentaje electoral (por lo general, el cociente electoral). En los sistemas mayoritarios, la elección del votante es canalizada y finalmente limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales no se obliga a los votantes a concentrar su voto y las posibilidades de elegir pueden ser muchas. Por otra parte, los sistemas de mayoría proponen candidatos individuales, personas; comúnmente los sistemas proporcionales proponen listas de cada partido. Pero cada sistema permite muchas variaciones.

En una primera clasificación, podemos afirmar entonces que los sistemas electorales se dividen en: mayoritarios, proporcionales y mixtos. Los sistemas mixtos -como es el sistema electoral mexicano para la integración de la Cámara de Diputados-, mezcla elementos de los mecanismos de mayoría y de representación proporcional. Tienen además una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo que se elige por representación proporcional está pensada como una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la mayoría relativa. Pueden existir muchas variantes en este tipo de sistemas. Dentro de sus elementos básicos, la determinación de los porcentajes mínimos de votación para participar en la distribución de la lista adicional es quizá de los elementos más importantes, como también lo es la participación o no del partido mayoritario en la distribución.

## 2. La representación proporcional en el sistema electoral mexicano.

El artículo 54 menciona actualmente la fórmula que deberá ser aplicada para la repartición de las curules por el principio de representación proporcional. Esto no fue siempre así, ya que hasta la elección federal de 1961 solo se aplicaba el principio mayoritario, por lo que este artículo simplemente se limitaba decir. "La elección de diputados será directa y en los términos que disponga la ley electoral"; sin embargo, la introducción del sistema de representación directa y mayoritaria en su momento representó un importante avance democrático con respecto de las

constituciones anteriores, ya que en todas ellas se establecía la elección directa como medio para la integración de las Cámaras.

El sistema administrativo implantado en México desde que se expidió la Constitución de 1917 fue modificado hasta 1963, con la creación de los "diputados de partido", tratando con esta reforma de promover a los partidos políticos minoritarios para que éstos aumentaran el número de sus diputados que llegaban a la Cámara de Diputados. No se puede decir que con dicho sistema se haya introducido el principio de representación proporcional, sino únicamente una representación de minorías, un sistema de representación proporcional reservado a las minorías, con barreras y candados.

No fue sino hasta 1977 cuando se establece un sistema electoral mixto con dominante mayoritario, introduciendo la figura de "representación proporcional", conformado por hasta cien diputados. Y en 1986, se da una nueva reforma para incrementar a doscientos el número de diputados de representación proporcional.

En 1990, el artículo 54 es nuevamente reformado, estableciéndose un nuevo mecanismo para la elección de los 200 diputados de representación proporcional y el sistema de listas regionales.

La última reforma que sufre este artículo es en 1993, reformándose sus párrafos III al VI, para dar una serie de nuevas reglas sobre la distribución de las 200 curules de representación proporcional.

La fracción III determina que la asignación de las curules por el principio de representación proporcional se hará de acuerdo con su "votación nacional", otorgándose un número determinado de diputados por cada una de las listas regionales; esta nueva disposición, aunada a la señalada en la fracción VI del mismo artículo, que dice que a cada partido se le adjudicarán tanto diputados "en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales", determina que las 200 curules, en lo general, serán asignadas precisamente con el criterio de estricta

correlación entre porcentaje de votación y porcentaje de curules de representación proporcional, lo que establece.

Esta regla admite dos excepciones, la primera, es cuando un partido político obtiene más del 60 por ciento de la votación nacional emitida, y la segunda, cuando algún partido político obtiene la mayoría de la votación pero ésta es inferior al el 60 por ciento.

Por lo regular, los sistemas mixtos se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementada por diputaciones adicionales distribuidas por representación proporcional. El sistema mixto mexicano, que estuvo vigente entre 1978 y 1986, regido por la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE), es un buen ejemplo de lista adicional. Según ese ordenamiento legal, la República Mexicana se dividía en 300 distritos uninominales, por lo que, en consecuencia, se elegían 300 diputados de mayoría relativa. Además, a partir de un número determinado de circunscripciones plurinominales se elegían 100 diputados de representación proporcional. Estos últimos estaban reservados para los partidos minoritarios que hubieran alcanzado más del 1.5% del total de la votación nacional. El método de distribución de las diputaciones plurinominales era distinto al de la fórmula D'Hondt. Correspondía a los llamados métodos de cociente.

### 3. Contenido y alcance de la propuesta.

La presente iniciativa propone que la asignación de diputados de representación proporcional por lista regional, que corresponda a cada partido político se realice alternando el orden de los candidatos que aparezcan en la lista presentada por los partidos políticos en la circunscripción correspondiente, y el orden de los candidatos que no habiendo obtenido la mayoría, hayan alcanzado el porcentaje más alto de votación minoritaria de su partido por distrito ubicado en la propia circunscripción.



Tal medida resulta ser un incentivo fundamental para la competencia en cada uno de los distritos electorales, pues aún cuando un candidato no ganara la mayoría relativa en su elección, tiene posibilidades reales de acceder al Congreso de ese estado si fue suficientemente competitivo con relación a los porcentajes obtenidos por los candidatos de su mismo partido en el resto de los distritos. Además, la conformación del Congreso se vuelve aún más representativa del voto popular por estar integrado por un mayor número de diputados que contendieron en un distrito electoral, y menos por diputados de una lista registrada.

Otras ventajas de la propuesta planteada son las siguientes ventajas:

Sería un incentivo para los candidatos que no obtienen la mayoría;

Propiciaría una mayor vinculación entre los electores y los diputados electos;

Fortalecería el compromiso y la rendición de cuentas del representante frente al elector y no solo frente al partido político;

Permitiría, a través del esquema mixto propuesto, que en la representación proporcional se garantice también la presencia de personas que los partidos consideren aptos para el desempeño de la función legislativa;

Sería un mecanismo de distensión en el ambiente interno de los partidos políticos en la integración de sus listas plurinominales;

Contribuiría a que los legisladores de representación proporcional sean más representativos del electorado y menos de las elites de los partidos políticos, lo que a su vez puede permitir en dotar al legislador de mayor libertad en la forma de su decisión más que el compromiso con el partido;

Generaría la posibilidad de poder construir con mayor facilidad mayorías legislativas en la toma de decisiones, al potencializarse la libertad del legislador para tomar su decisión más allá de la disciplina de partido.

En una sociedad democrática como la nuestra, el derecho, se transforma dentro del propio derecho. Las instituciones se renuevan y los procesos electorales se perfeccionan, conservándose como la vía legal para acceder al ejercicio del poder público. El reformar nuestro sistema electoral, no sólo es un ejercicio de autoridad sino también un acto trascendental que permanecerá en la memoria colectiva, permitiendo así el aspirar a mejores formas de organización social, superando lo obsoleto y reafirmando lo que debe perdurar y, que al hacerlo, se responda a las exigencias de una sociedad cada vez más participativa y segura de seguir haciendo, de los procesos electorales, uno de los más trascendentales instrumentos de la democracia.

No hay reformas electorales definitivas, porque las condiciones que cada una modifica son cambiantes como la sociedad misma que las protagoniza. Esta reforma tiene como objetivo principal mantener vivos los principios fundamentales, pero, al hacerlos perdurar, se transforma la realidad que uno vive y se establecen las bases para nuevos cambios.

En virtud de lo expresado, y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a esta honorable asamblea la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción III del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de asignación de los diputados de representación proporcional.**

### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Único:** Se reforma la fracción III del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**"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:

I. ....

II. ....

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 que le corresponda en cada circunscripción plurinominal; esta asignación se hará alternando el orden de los candidatos que aparezcan en la lista presentada por los partidos políticos en la circunscripción correspondiente, y el orden de los candidatos que no habiendo obtenido la mayoría relativa, hayan alcanzado el porcentaje más alto de votación minoritaria de su partido por distrito ubicado en la propia circunscripción.

IV. ....

V. ....

VI. ....

#### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión a los 11 días del mes de octubre de 2005.

Dip. Jorge Triana Tena (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MARCOS MORALES TORRES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El que suscribe, diputado Marcos Morales Torres, perteneciente al grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LIX Legislatura de este Honorable Congreso de la Unión y con fundamento en los artículos 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción II, del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a su consideración la iniciativa de reforma a la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

La actividad exterior del gobierno mexicano necesita además de los principios establecidos en el artículo 89 fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, agregar instrumentos para estar acorde a la nueva agenda internacional. Esta iniciativa que presento, adiciona un nuevo principio a los que se establecen en el artículo citado con el propósito de actualizar la posición de la política exterior del Gobierno Mexicano.

La nueva agenda internacional a la que México se enfrenta, tiene temas tan diversos como son: el surgimiento de nuevos países, regiones y organismos en las relaciones internacionales, la relevancia de los organismos no gubernamentales; los derechos humanos; la protección ecológica; la integración económica; la libertad de mercado; la creación de sistemas bilaterales o multilaterales de resolución de controversias; el narcotráfico, entre otros.

El tema de los derechos humanos permea la mayor parte de los temas de la nueva agenda internacional. Aún en temas como la integración económica, el acuerdo de inicio de negociaciones para el libre comercio entre México y Europa, ahí se estableció una cláusula de respeto a los derechos humanos.

Estas transformaciones mundiales tiene como corolario el triunfo de la democracia en la mayor parte de los países del mundo. La caída de los estados totalitarios del bloque socialista y la desaparición de las dictaduras militaristas latinoamericanas, confirman que la democracia es la mejor forma de gobierno actualmente existente, que es la mejor forma de proteger la dignidad del ser humano.

Los valores de la democracia forman parte de los listados de los derechos humanos establecidos en los documentos de suma importancia en la historia de la

humanidad estos son: la Declaración de los Derechos del hombre y del Ciudadano, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Además en las constituciones de la mayor parte de los países del mundo establece principios democráticos.

¿Cómo se podría separar los derechos humanos de las formas de gobierno democráticas? ¿Puede existir democracia sin derechos humanos o un estado totalitario puede respetar derechos humanos? La respuesta a estas preguntas es evidente en el proemio de uno de los documentos más trascendentales, que enlistan derechos humanos, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 en Francia, dice: *"?considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos."*

En lo que se refiere a los principios enmarcados en la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dirigir la política exterior del país, tiene como antecedentes legislativos remotos el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingan el 22 de octubre de 1814.

El artículo 9 de este decreto establece: *"Ninguna nación tiene derecho para impedir a otra el uso libre de su soberanía. El título de conquista no puede legitimar los actos de la fuerza: el pueblo que lo intente debe ser obligado por las armas a respetar el derecho convencional de las naciones."*

Este artículo solo es parte de lo expresado por José María Morelos y Pavón en sus "Sentimientos de la Nación" el cual señalo lo siguiente: *"1° Que la América es libre e independiente de España y de toda Nación, Gobierno y Monarquía, y que así se sancione, dando al mundo las razones." "20° Que las tropas extranjeras o de otro reino no pisen nuestro suelo, y si fueren en ayuda no estarán donde la Suprema Junta."*

El intervencionismo en los asuntos internos de nuestra nación por parte de potencias extranjeras, ha conformado una serie de agravios que se tradujeron en principios a seguir para los posteriores gobiernos de la república mexicana.

Esos principios no se establecieron en documentos normativos, sino que surgieron de la práctica común, no importando las pugnas políticas entre grupos políticos que ocuparon los diferentes gobiernos de la república. Lo mismo con Juárez, con Lerdo de Tejada, con Porfirio Díaz, y en los primeros gobiernos revolucionarios, se mantuvo una línea fundamental de política exterior a seguir.

La defensa de los derechos humanos como parte de nuestra política exterior se incluyó en la Constitución Política de 1857. Fue Francisco Zarco, quien en una moción personal presentada al Constituyente solicitó la inclusión de la última parte

del artículo 15, la cual prevalece hasta nuestros días plasmada en la Constitución de 1917, la cual establece que:

*"Nunca se celebrarán tratados para la extradición de reos políticos, ni para aquellos delincuentes del orden común que hayan tenido en el país en donde cometieron el delito la condición de esclavo; ni convenios o tratados en virtud de los que se alteren las garantías y derechos que esta Constitución otorga al hombre y al ciudadano."*

Lo establecido en este artículo sólo confirma la idea de la supremacía constitucional con respecto a los tratados y convenios internacionales, por lo que complementa otras disposiciones de la misma Constitución. No obstante, para la nueva agenda internacional es una disposición muy limitada, porque la defensa y protección de los derechos humanos y las formas democráticas, en la actualidad sobrepasan las fronteras, abarcando otras naciones y otros pueblos.

¿Cómo enfrentar la discriminación que reciban nuestros compatriotas en otros países? ¿Bajo qué herramienta legal, puede nuestro gobierno apoyar los procesos de paz de otras naciones respetando su soberanía?

Los principios de nuestra política exterior tienen su origen en las luchas que nuestro pueblo libró contra potencias extranjeras que, aprovechando nuestra debilidad, querían imponernos gobiernos extraños a nuestra idiosincrasia. En este proceso, también se fortalecieron principios base de nuestro sistema de gobierno establecidos en la Constitución de 1857, que abrieron paso al periodo histórico de la llamada República restaurada, tal vez el único en nuestra historia donde existió plena democracia.

Otras naciones con semejante nivel de desarrollo y cultura crearon formas de protección parecidas contra las intervenciones de potencias extranjeras. Así tenemos que en varias de las constituciones de países hermanos latinoamericanos contienen casi los mismos principios de política exterior con excepción de la defensa y protección de los derechos humanos que son norma particular en esos países.

A continuación se presentan las normas constitucionales de algunos países hermanos de América Latina, donde se contienen los principios de política exterior, se destaca la importancia en la defensa y protección de los derechos humanos y formas democráticas:

La Constitución de la República Federativa de Brasil en su artículo 4° señala:

*"A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:*

*I. Independencia nacional;*

***II. Prevalencia dos direitos humanos;***

III. Autodeterminação dos povos;

IV. Não intervenção;

V. Igualdade entre os Estados;

VI. Defesa de paz;

VII. Solução pacífica dos conflitos;

VIII. Repúdio ao terrorismo e ao racismo;

IX. Cooperação entre os povos para o progresso de humanidade;

X. Concessão de asilo político.

En parecidos términos la Constitución Política de la República de Guatemala, establece en su artículo 149 lo siguiente:

*"De las relaciones internacionales. Guatemala normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, **al respeto y defensa de los derechos humanos**, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados."*

La Constitución Política de Colombia va más allá al considerar que los tratados y convenios internacionales que establecen derechos humanos son norma constitucional:

*"Artículo 93. Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia"*

Otra carta suprema de un país hermano es la Constitución del Perú, en esta no marca solo principios sino estipula de manera práctica los tratados que puede aprobar el Congreso:

*"Artículo 56. Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:*

**1. Derechos Humanos.**

2. Soberanía, dominio o integridad del Estado

3. Defensa Nacional

4. Obligaciones financieras del Estado"

También la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela en su proemio, como principios básicos de su máximo ordenamiento destacan:

*".....la integración latinoamericana de acuerdo con el principio de no intervención y autodeterminación de los pueblos, **la garantía universal e indivisible de los derechos humanos**, la democratización de la sociedad*



*internacional, el desarme nuclear, el equilibrio ecológico y los bienes jurídicos ambientales como patrimonio común e irrenunciable de la humanidad;"*

Ya en el texto normativo establece en el artículo 152:

*Las relaciones internacionales de la República responden a los fines del Estado en función del ejercicio de la soberanía y de los intereses del pueblo; ellas se rigen por los principios de independencia, igualdad entre los Estados, libre determinación y no intervención en sus asuntos internos, solución pacífica de los conflictos internacionales, cooperación, **respeto a los derechos humanos** y solidaridad entre los pueblos en la lucha por su emancipación y el bienestar de la humanidad. La República mantendrá la más firme y decidida defensa de estos principios y de la práctica democrática en todos los organismos e instituciones internacionales.*

La Constitución de la Nación Argentina establece:

**Artículo 75 Corresponde al Congreso**

**24.- Aprobar tratados de integración que deleguen competencias y jurisdicción a organizaciones supraestatales en condiciones de reciprocidad e igualdad, y que respeten el orden democrático y los derechos humanos. Las normas dictadas en su consecuencia tienen jerarquía superior a las leyes. La aprobación de estos tratados con Estados de Latinoamérica requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.**

La doctrina señala que los derechos públicos subjetivos establecidos en las normas constitucionales de nuestro país son sólo un *minimum*. Cuando el artículo 15 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la alteración de estos derechos, significa que no se deben restringir o limitar, pero sí debe entenderse para mejorar o aumentar el listado con otros derechos, de ahí que nuestro país pueda celebrar convenios y tratados de protección a los derechos humanos, sin violentar la Constitución; sin embargo, la reforma propuesta le otorga mayor prevalencia a la defensa de los derechos humanos.

En los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos suscritos y ratificados por México destaca el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Los cuales son la base del sistema internacional de protección a los derechos humanos. En ellos los derechos humanos son indivisibles a las formas representativas de las organizaciones democráticas.

Así el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ratificado por México y la mayor parte de las naciones del orbe, incluye dentro de los derechos elementales del hombre los principios de los gobiernos democráticos:

*Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

*a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*

*b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*

*c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

**La inclusión de los derechos humanos es reconocer una parte importante de nuestra política exterior.** En ese sentido México ha ratificado los más importantes convenios y tratados de derechos humanos en el ámbito regional e internacional como son: Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1952), Convención Interamericana sobre la Concesión de los Derechos Políticos de la Mujer (1948), Convención sobre Asilo Territorial (1954), Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969); Convención sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1979); Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).

Los tratados y convenios internacionales sobre derechos humanos que México ha firmado constituyen una parte esencial de nuestra política exterior. México siempre ha participado en los más importantes foros internacionales o regionales en donde se acuerdan resoluciones, declaraciones, recomendaciones o convenios que forman parte de nuestra normatividad.

Otro motivo importante de esta iniciativa que hoy presento al pleno, se refiere a la universalidad de los derechos humanos; sin distinciones sobre condición social, sexo, raza, nacionalidad. Los derechos humanos son inherentes a su humanidad.

La universalidad nos obliga a ajustar nuestra política exterior y dirigirse, no sólo a los sujetos tradicionales del ámbito internacional, los Estados, sino a organismos no gubernamentales, organismos multilaterales de protección a los derechos humanos, organizaciones de empresarios y trabajadores en el ámbito internacional, y hasta simples particulares, estos son los sujetos con quien se debe interactuar dentro de la nueva agenda internacional.

Las interrelaciones en el ámbito mundial son muy intensas y, a veces con un convenio o tratado que se acuerde con otro país, se pueden afectar derechos humanos y/o provocar graves daños a las instituciones democráticas. Ejemplos existen, en los tratados de libre comercio con algunos países se imponen las formas de resolución de conflictos entre inversionistas privados y el Estado,

afectan derechos humanos de igualdad y justicia. La violación a los derechos humanos cuando se presenta es igual, porque afecta no solamente a los habitantes de los países en vías de desarrollo sino también a los ciudadanos de los países desarrollados.

Los principios contenidos en el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos son también considerados derechos humanos establecidos por la práctica internacional cuyos titulares son los Estados, naciones o pueblos; estos derechos los denominan de tercera generación.

Por eso no es contradictorio incluir la defensa y protección de los derechos humanos, así se refuerzan los principios ya establecidos en este artículo.

Por lo anteriormente expuesto, me permito someter a la consideración de esta honorable soberanía la siguiente:

### **Iniciativa de adición al artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único. Se adiciona el artículo 89, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:**

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

I-IX. ....

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

### **Artículos Transitorios**

**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 el 13 de octubre de 2005.

Dip. Marcos Morales Torres (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 42 DE LA LEY ORGÁNICA DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 74 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN MATERIA DEL CONSEJO ELECTORAL, A CARGO DEL DIPUTADO MARKO ANTONIO CORTÉS MENDOZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado Marko Antonio Cortés Mendoza, integrante del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, 72, párrafo primero, y 73, fracciones XXIX-G y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del Pleno de esta H. Cámara de Diputados la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**", con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Instituto Federal Electoral, fue creado en 1996, con el propósito de ser la autoridad electoral responsable de la organización de las elecciones; y entre sus fines se encuentran el de contribuir al desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio y llevar a cabo la promoción del voto así como coadyuvar a la difusión de la cultura democrática.

El Consejo Electoral del Instituto Federal Electoral es la máxima instancia del instituto, mismo que se encuentra integrado por ciudadanos, los cuales cuentan con pleno uso y goce de sus derechos, y a su vez, la Cámara de Diputados es la encargada de que prevalezca esta garantía.

Los principios en los que se rigen los servidores del Instituto, son de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, considerando que éstos sean aplicados de manera irrestricta, es necesario que la Cámara pueda concertar una convocatoria pública para ocupar dichos puestos, dando imparcialidad a las propuestas que sean recibidas y así poder elegir a aquellos ciudadanos que cubran de mejor manera el perfil con el que debe contar un Consejero Electoral.

La Cámara de Diputados tiene la encomienda de designar a los Consejeros Electorales, dicho proceso se encuentra comprendido en el cuarto párrafo de la fracción III del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que nos refiere:

**"Artículo 41...**

[...]

**"III. [...]**

[...]

[...]

[...]

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios. Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros

electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

[...]

Se propone modificar dicho artículo a efecto de quedar como sigue:

**"Artículo 41...**

[...]

**"III. [...]**

[?]

[?]

[?]

"El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, **a propuesta que haga la comisión que se cree para este procedimiento.** Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

[?]

Por otro lado, el artículo 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, nos menciona que:

**"Artículo 42.**

**"1.** El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. El acuerdo que las establezca señalará su objeto, el número de los integrantes que las conformarán y el plazo para efectuar las tareas que se les hayan

encomendado. Cumplido su objeto se extinguirán. Cuando se haya agotado el objeto de una comisión especial o al final de la Legislatura, el Secretario General de la Cámara informará lo conducente a la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos, la cual hará la declaración de su extinción".

Se propone modificar el presente artículo, a efecto de adicionarle un párrafo 2, quedando como sigue:

**"Artículo 42.**

**"1. [.....]**

**"2. Un año antes de la elección del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se creará una Comisión, encargada de llevar a cabo el proceso de selección de los ciudadanos que fungirán como Consejeros Electorales del Consejo General así como de los suplentes, mediante convocatoria abierta.**

**"En caso de que hubiese una vacante del propietario y su suplente, se podrá habilitar a la comisión, para iniciar el proceso de selección y propuesta al Pleno de la Cámara a la mayor brevedad.**

**"La Comisión se conformará con un representante propietario de cada Grupo Parlamentario representado en la Cámara y un suplente, los cuales cubrirán las faltas temporales de los propietarios y en los casos de que estas sean absolutas, quedarán como propietarios nombrándose nuevos suplentes.**

**"Dicha Comisión terminará su trabajo y será disuelta al momento en que sean elegidos por el Pleno de la Cámara de Diputados".**

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en la fracción 2 de su artículo 74 refiere que:

**Artículo 74**

"1. [.....]

"2. El consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

"3. a 4. [.....]

"5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

[.....]

"8. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la elección del consejero Presidente y de los consejeros electorales del Consejo General será realizada por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes."

Se propone modificar la fracción 2 y 5 del artículo que antecede, para quedar como sigue:

**Artículo 74**

"1. [.....]

"2. El consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas **que haga la comisión que se cree para este procedimiento** La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.



"3. a 4 [.....]

"5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que **haga la comisión que se cree para este procedimiento**. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

**"En caso de que hubiese una vacante del propietario y su suplente, se podrá habilitar a la comisión, para iniciar el proceso de selección y propuesta al Pleno de la Cámara a la mayor brevedad".**

6. a 7. [.....]

"8. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la elección del consejero Presidente y de los consejeros electorales del Consejo General será realizada por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes."

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración del Pleno de esta H. Cámara de Diputados la siguiente:

### **Iniciativa**

Único. Se modifican los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 42 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 74 de la Ley Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como siguen:

### **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**"Artículo 41...**

[...]

"III. ...

[.....]

[.....]

[.....]

"El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, **a propuesta que haga la comisión que se cree para este procedimiento.** Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

[.....]

**Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**  
**"Artículo 42.**

"1. [.....]

"2. Un año antes de la elección del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se creará una Comisión, encargada de llevar a cabo el proceso de selección de los ciudadanos que fungirán como Consejeros Electorales del Consejo General, mediante convocatoria abierta.

"En caso de que hubiese una vacante del propietario y su suplente, se podrá habilitar a la comisión, para iniciar el proceso de selección y propuesta al Pleno de la Cámara a la mayor brevedad".

"La Comisión se conformará con un representante propietario de cada Grupo Parlamentario representado en la Cámara y un suplente, los cuales cubrirán las faltas temporales de los propietarios y en los casos de que

estas sean absolutas, quedarán como propietarios nombrándose nuevos suplentes".

Dicha Comisión terminará su trabajo y será disuelta al momento en que sean elegidos por el Pleno de la Cámara de Diputados".

**Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**  
**Artículo 74**

"1. [.....]

"2. El consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas **que haga la comisión que se cree para este procedimiento** La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

"3. a 4. [.....]

"5. Los consejeros electorales serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas **que haga la comisión que se cree para este procedimiento**. Asimismo, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La designación será realizada conforme a la normatividad y procedimiento aplicable en materia de votación en la Cámara de Diputados.

**"En caso de que hubiese una vacante del propietario y su suplente, se podrá habilitar a la comisión, para iniciar el proceso de selección y propuesta al Pleno de la Cámara a la mayor brevedad".**

6. a 7. [.....]

"8. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la elección del consejero Presidente y de los consejeros electorales del Consejo General

será realizada por la Comisión Permanente, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes."

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de octubre de 2005.

Dip. Marko Antonio Cortés Mendoza (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1861-II, jueves 13 de octubre de 2005.

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 127 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 que adiciona un párrafo al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El artículo 80 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expresa que el Poder Ejecutivo Federal, se deposita en un cargo unipersonal, denominado Presidente de la República, designado por voluntad del pueblo.

Este servidor público esta obligado a entablar una política basada en las facultades que le confieren las leyes vigentes durante el tiempo de su encomienda, observando una conducta respetuosa de las instituciones y ejerciendo sus atribuciones de Jefe de Estado con base a lo ordenado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, por la que recibe un cúmulo de percepciones económicas a título de dieta, incluyendo prerrogativas de seguridad social para su persona y sus parientes por consanguinidad.

El espíritu de las normas durante la historia del México independiente, ha pretendido hacer prevalecer los principios de seguridad social y debida retribución

a los servidores públicos por el trabajo desempeñado, lo cual se ha hecho extensivo a los representantes elegidos por sufragio directo, situación que en el ámbito de los estudios de la equidad trasciende al reflexionar acerca de las pensiones vitalicias.

Los emolumentos que los servidores públicos de altos niveles, hoy denominados de confianza, perciben durante su encargo tienen su origen en el artículo 127 de la Ley Fundamental, pero en el análisis que nos ocupa merece central atención la figura del Presidente de la República por ser aquél al que preponderantemente se le beneficia en sus ingresos, lo cual trasciende en las críticas sociales por la existencia de la pensión, porque representa una parte importante del gasto corriente.

Es trascendental el tema porque la base de esta disposición no radica en instrumentos legislativos, esta política se funda en decretos que otorgaron a los ex presidentes desde el 25 de noviembre de 1976 gozar de personal militar bajo sus instrucciones y custodia, y a disfrutar de los servicios de seguridad social, gastos médicos mayores, además de la pensión vitalicia para sí, la cónyuge e hijos, desde el 31 de marzo de 1987.

Es importante indicar que la práctica de este mandato entraña invocar en el caso concreto a la costumbre como fuente del derecho, dado que de manera general el único ordenamiento que el sistema jurídico mexicano concede obligatoriedad plena, es el expedido por el Congreso de la Unión, por tanto los preceptos que disponen las pensiones vitalicias confianza carecen de sustento formal y que solo el proceso legislativo dota a una norma.

Es necesario puntualizar que el ánimo de las pensiones vitalicias, es manifestar la gratitud por el esfuerzo desempeñado durante el ejercicio de la encomienda, pero de ningún modo puede continuar otorgándose discrecionalmente esta prerrogativa, ni debe hacerse con arreglo a disposiciones de carácter administrativo controvertibles que redundan en la falta de seguridad jurídica para

los mexicanos, porque son pagadas con fondos del patrimonio de la nación que no siempre podrá tener para hacer frente a esta prestación.

Debo asentar con claridad que el creciente fenómeno de corrupción de los últimos cuatro años de los gobernantes hacen necesaria una adición al artículo 127 de la Ley Fundamental para eliminar las pensiones vitalicias, porque ello dilucidara el criterio pertinente para la conservación de los derechos de los ex servidores públicos de confianza que hasta estos días gozan de esta prestación, sin tener que adoptar medias extremas o tajantes que violen los derechos de seguridad y previsión social de estas personas, habida cuenta de que deben conservar sus derechos que con el ánimo del artículo 123 de la propia Constitución se les han hecho extensivos y gocen de los ingresos monetarios procedentes del Estado sólo los que por concepto de pensiones, entregas por retiro, haberes, seguros o equivalentes les merecen.

A su vez, es ineludible asentar que la concesión de las pensiones vitalicias, en realidad representa para el país una erogación siempre expuesta a disponibilidad de recursos, limitada por factores sociales que dificulta su otorgamiento, sea porque cubrirse representa grandes críticas subjetivas con tintes políticos, o bien porque vivimos una dinámica de nulo crecimiento generado por la falta de inversión, contamos con una deficiente recaudación fiscal, estamos inmersos en la incertidumbre de la disparidad del tipo de cambio de la divisa imperante en la economía nacional y actualmente somos sujetos de los posibles caprichos de las autoridades que propician la inicua repartición de los recursos para todos connacionales motivados por las confrontaciones entre los niveles de poder como ocurrió con la controversia constitucional interpuesta contra el decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005.

Debemos recordar que los antecedentes sobre el tratamiento del particular históricamente han sido diversos, pero el Estado no debe estar obligado a cubrir gastos generadores de una economía disfuncional, sosteniendo el pago de pensiones vitalicias de quienes algún día ocuparon puestos como de presidente

de la república, directores generales de empresas de la administración pública descentralizada, ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, titulares de la banca central y de desarrollo entre otros, todo ello únicamente con la finalidad de homogeneizar la aplicación de las normas a todos los mexicanos conforme a lo establecido en las garantías de igualdad preceptuadas en el artículo 4 de la Ley Fundamental en aras de conquistar un mejor país.

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

**Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 127.** El Presidente de la República, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los representantes a la Asamblea del Distrito Federal y los demás servidores públicos recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que será determinada anual y equitativamente en los Presupuestos de Egresos de la Federación y del Distrito Federal o en los presupuestos de las entidades paraestatales, según corresponda.

**Concluido el empleo, cargo o comisión los servidores públicos de confianza no recibirán otra retribución, salvo las que expresamente otorgue la presente Constitución por seguridad social o previsión social con arreglo a lo dispuesto en las leyes vigentes.**

**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 trece de octubre de dos mil cinco.

Dip. Jorge Leonel Sandoval Figueroa (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1861-II, jueves 13 de octubre de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL Y DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE IMPUTACIÓN Y SENTENCIA, A CARGO DEL DIPUTADO ÁNGEL PASTA MUÑUZURI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Ángel Pasta Muñuzuri, 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 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, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa que reforma y adiciona el artículo 99 del Código Penal Federal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los artículos: 16, párrafos segundo, tercero cuarto, quinto y séptimo; 18, párrafo segundo; 19, párrafos primero, segundo y tercero; 20, primer párrafo, inciso A, fracciones I y V; 22, fracción IV; 95, fracción IV; 102, inciso A, párrafo segundo; 110, párrafo cuarto; 111, párrafos primero, segundo y séptimo; y 119, párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Exposición de Motivos**

El Partido Acción Nacional centra su pensamiento y acción en la primacía de la persona humana, protagonista principal y destinatario definitivo de la acción política. Busca que el ejercicio responsable de la libertad en la democracia conduzca a la justicia y a la igualdad de oportunidades para la consecución del bien común. Como persona libre el ser humano debe ser un sujeto ético y social, por lo tanto, responsable ante sí mismo y ante los demás. Tiene deberes y derechos propios de su naturaleza. La libertad no puede ser constreñida

arbitrariamente por el Estado y no tiene otros límites jurídicos que los impuestos por el interés nacional, por las normas sociales y por el bien común. La libertad de cada persona ha de coexistir creativa y solidariamente con la libertad de los demás.

Como es sabido, los distintos ordenamientos legales que van desde la propia Constitución General hasta la reglamentación interna de los centros de reclusión, apuntan a la reintegración de los sentenciados, sin embargo, vale la pena hacer la aclaración de que no toda persona sentenciada ingresa necesariamente a prisión ya que también se contemplan una serie de sustitutivos a la prisión y que por lo tanto aquellas personas que han sido condenadas, pierden su libertad. Pero pueden perder ciertos derechos como lo menciona el texto vigente de carácter civil, político o familiar, ya que en razón de dicha sentencia también pudo sufrir una afectación en la suspensión de algunos derechos como los ya mencionados y que al momento de cumplir con la sentencia le serán reintegrados en su totalidad.

El propósito del encarcelamiento va más allá del castigo y la protección de la sociedad. Tiene que ver con la capacidad de rendir cuentas, pero puesto que el objetivo de la prisión es el de readaptar, una vez cumplida la pena los sentenciados regresarán a la sociedad, al menos esa es la idea de mantener privados de la libertad a aquellos que han cometido ilícitos. Por tal razón las prisiones deberían ser lugares donde se desafíe y aliente a los infractores para que cambien sus comportamientos y actitudes, y donde aprendan las habilidades necesarias para poder trabajar y vivir en comunidad.

La iniciativa pretende, el concepto de "persona" manteniendo el calificativo de "condenado". Con la reforma que propongo, es dignificar a la persona que ha cometido un ilícito y que por tal razón esta siendo privado de derechos pero que, se debe de salvaguardar la condición de persona que no la pierde por ese hecho y que no se le puede llamar de una forma que lastime su personalidad, por tal razón considero que la reforma debe de llevarse en el ámbito constitucional para que la legislación secundaria y la de los estados de la federación incorporen en su

respectivos ordenamientos el concepto de imputado en lugar de condenado, indiciado, inculpado o delincuente que son expresiones que de cierta modo indican una manera despectiva para referirse a las personas que cometieron un delito. Así las cosas, en el proyecto de decreto que propongo se hacen los cambios de los adjetivos condenado, indiciado, inculpado o delincuente por el de imputado.

Por estas razones propongo reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de incidir en la legislación secundaria y en la de los estados de la federación para que estos conceptos de delincuente o condenado que son peyorativos cambien por el de imputado, además de que esta propuesta será congruente con la iniciativa que presenta el Ejecutivo Federal en materia de Seguridad Pública y Justicia Penal, pongo a consideración el siguiente proyecto de decreto:

Honorable asamblea:

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración el siguiente:

**Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 99 del Código Penal Federal**

**Artículo Primero.- Se reforma y adiciona el artículo 99 del Código Penal Federal, que prevé sobre la rehabilitación del condenado, para quedar como sigue:**

**Artículo 99.** La rehabilitación tiene por objeto reintegrar a la persona condenada la libertad, en los derechos civiles, políticos o de familia que había perdido en virtud de sentencia dictada en un proceso o en cuyo ejercicio estuviere suspenso.

**Artículo Segundo.- Se reforman y adicionan los artículos 16, párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y séptimo; 18, párrafo segundo; 19, párrafos primero, segundo y tercero; 20, primer párrafo, inciso A, fracciones I y V; 22, fracción IV; 95, fracción IV; 102, inciso A, párrafo segundo; 110, párrafo cuarto; 111, párrafos**

primero, segundo y séptimo; y 119, párrafo segundo, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## Artículo 16

.....

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 **imputado**.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al **imputado** 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 **imputado** 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 **imputado** 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 **imputado** deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

Ningún **imputado** podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse 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.

.....

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará plenamente 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 **imputado** con su defensor.

.....

.....

.....

.....

## **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 como medios para la readaptación social del **sentenciado**. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

...

...

...

.....

### **Artículo 19**

Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el **imputado** sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de formal prisión en el que se expresarán: el delito que se impute al **imputado**; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que arroje la averiguación previa, los que deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del **imputado**.

Este plazo podrá prorrogarse únicamente a petición del **imputado**, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el **imputado**, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de formal prisión o de la solicitud de prórroga, deberá llamar la atención del juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al **imputado** en libertad.

.....

.....

## Artículo 20

En todo proceso de orden penal, el **imputado**, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

### A. Del **imputado**:

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 **imputado** 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 **imputado** 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 **imputado**. 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 **imputado** 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 **imputado**.

.....

II. ....

III. ....

IV. ....

V. ....

VI. ....



VII. ....

VIII. ....

IX. ....

X. ....

B. De la víctima o del ofendido:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ....

.....

V.- Cuando la víctima o el ofendido sean menores de edad, no estarán obligados a carearse con el **imputado** cuando se trate de los delitos de violación o secuestro. En estos casos, se llevarán a cabo declaraciones en las condiciones que establezca la ley; y

VI. ....

**Artículo 22**

...

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial, para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial, de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del **imputado**, por delitos de

los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquellos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

...

...

## Artículo 95

.....

I. ...

II. ...

III. ....

IV. Gozar de buena reputación y no haber sido **sentenciado** 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.

V. ....

VI. ....

.....

## Artículo 102

A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del

Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido **sentenciado** por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.

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 **imputados**; 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.

...

...

...

.....

#### **Artículo 110**

...

...

...

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes

en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del **imputado**.

.....

...

### **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 **imputado**.

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 **imputado** haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

.....

...

...

...

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el **imputado** será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el **imputado** podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

...

...

...

### **Artículo 119**

.....

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los **imputados** o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito, atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención de las respectivas procuradurías generales de justicia, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal, quien actuará a través de la Procuraduría General de la República.

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Las entidades federativas deberán adecuar sus ordenamientos legales a lo dispuesto en el presente decreto en un plazo no mayor a un año a partir de la entrada en vigor del mismo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, □ a los trece días del mes de octubre del año 2005.

Dip. Ángel Pasta Muñuzuri (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1862-I, viernes 14 de octubre de 2005.

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 55, 82, 115 Y 116 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 JUEVES 13 DE OCTUBRE DE 2005**

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en uso de la facultad que me confiere los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39 numeral 3, 40 numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al Pleno de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su gestación hasta su nacimiento, ha estado comprometida con el pueblo en hacerlo participar en la vida democrática del país.

Es por eso que, todo régimen democrático debe estar en constante proceso de modernización y fortalecimiento de sus instituciones. La Democracia no puede ser construida si no existen reglas de competencia claras, transparentes y específicas, con lo que darán certidumbre jurídica a los gobernados.

Motivo por lo que, los regímenes democráticos modernos se enfrentan al reto de actualizar su Carta Magna para dar muestra de su realidad y vigencia, y así corresponder a las realidades específicas y las necesidades de los ciudadanos, para reducir la incertidumbre jurídica.

La consolidación de la democracia en nuestro país será incompleta mientras no se atiende a los principios democráticos en los que se fundamenta el sistema político mexicano, en donde prevalezca el bien común y el orden social en la actualización permanente de sus instituciones.

Por ello es que, en un Estado Democrático, la renovación de quienes ostentan el poder legislativo y ejecutivo sea por la insustituible vía del sufragio, que garantiza la consolidación de la democrática y el Estado de derecho de nuestro país.

Para garantizar el ejercicio libre del sufragio está el artículo 35 de la Carta Magna que eleva a rango constitucional el derecho de votar y el de ser votado, como pilares de la configuración del Estado democrático, siendo instituciones fundamentales de nuestra estructura política y constituyendo la expresión más acabada de la potestad ciudadana para incidir en la organización del Estado.

Sin embargo, en la Carta Magna, los requisitos para ocupar cargos de elección popular, tanto federales como locales, no prohíben específicamente, que en los cargos de elección popular el cónyuge, los parientes consanguíneos en línea recta o colateral y por afinidad, los sucedan en el cargo.

Lo anterior citado, es que en últimas fechas se ha dado el panorama de que parientes consanguíneos ya ocupan cargos de elección popular, y que algunos cónyuges han manifestado su interés por participar en procesos de selección de candidatos en sus partidos políticos, para contender por el mismo cargo que ostentan sus cónyuges.

La finalidad de establecer una prohibición a este tipo a los parientes, es con el objeto de evitar que se vulnere uno de los principios fundamentales que dan sustento a cualquier sistema democrático de gobierno, y que es el de la equidad en la competencia por los cargos de elección popular.



Es la Carta Magna, la que debe garantizar a todo ciudadano un conjunto de derechos civiles y políticos, estableciendo criterios, reglas y hasta excepciones para lograr la equidad, la justicia y el respeto a los derechos del pueblo.

En ese sentido, tenemos la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece que un funcionario con responsabilidad administrativa, sea jefe inmediato, en línea directa de un familiar en primer orden.

Por lo tanto, es necesario adecuar nuestro marco jurídico para impedir que pretensiones de poder de carácter personal, conculquen en contra de un régimen democrático de equidad y de igualdad de oportunidades de participación política.

Al establecer las prohibiciones se garantiza que no ocuparán el mismo cargo de manera inmediata posterior al desempeño de sus parientes, así como utilizar los programas de gobierno como gestiones propias, emplear los recursos públicos para hacer campañas, que los pone en ventaja sobre los demás candidatos, evitar que se asegure la permanencia en el cargo, a través del cónyuge, parientes consanguíneos o por afinidad.

Se trata de darle certidumbre y viabilidad a nuestra democracia, y de ningún modo se busca acotar el régimen de derechos y libertades políticas de los ciudadanos, por el contrario, se busca salvaguardar el principio básico de la democracia, que es la búsqueda del bien común, al anteponer los intereses de la mayoría por los de una minoría.

Con relación al parentesco, se debe establecer como consigna que nuestro Código Civil Federal señala como parientes a los consanguíneos en línea recta o colateral hasta el cuarto grado, por afinidad y civil como la adopción, patria potestad o tutela, respecto de cónyuges es la unión por medio de un contrato de matrimonio lo que existe una relación civil que los une en un lazo afectivo.

Por lo antes expuesto, y en uso de las atribuciones citadas en el proemio de este documento, someto a la consideración del pleno la siguiente Iniciativa con

Proyecto de Decreto por el se que adicionan; diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Único.-** Se adicionan una fracción VII, recorriendo la actual como VIII del artículo 55; una fracción VIII al artículo 82; un párrafo tercero recorriéndose los actuales sucesivamente de la fracción I del artículo 115; un inciso c) a la fracción I, un párrafo tercero recorriendo el actual sucesivamente de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 55. ....**

I. a VI ...

**VII. No ser cónyuge o tener parentesco por consanguinidad, en línea recta o colateral hasta el primer grado, por afinidad o civil, con el Presidente de la República o el Gobernador del Estado, Diputado Federal o Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretario o Subsecretario de Estado, en funciones.**

VIII .....

**Artículo 82. ....**

I. a VII. ....

**VIII. No podrá ser electo para el periodo inmediato el cónyuge o la persona que tenga parentesco por consanguinidad en línea recta o colateral hasta el primer grado, afinidad o civil con el Presidente o Gobernador de algún Estado en ejercicio constitucional.**

**Artículo 115. ....**

I. ....

.....

No podrá ser electo Presidente Municipal para el periodo inmediato, cónyuge o la persona que tenga parentesco por consanguinidad en línea recta o colateral hasta el primer grado, afinidad o civil con el Presidente Municipal en ejercicio, o con el Titular del Poder Ejecutivo Federal o del Estado.

.....

Artículo 116. ....

I. ....

.....

.....

.....

a) .....

b) .....

c) El cónyuge o la persona que tenga parentesco por consanguinidad en línea recta o colateral hasta el primer grado, afinidad o civil, con el Gobernador del Estado, el Titular del Poder Ejecutivo Federal o Diputado Local.

II. ....

.....

No podrá ser electo diputado a la legislatura del estado, el cónyuge o la persona que tenga parentesco por consanguinidad en línea recta o colateral hasta el primer grado, afinidad o civil, con el titular del Poder Ejecutivo, el Gobernador del estado o diputado local.

**Transitorios**

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

**Segundo.** Los procesos electorales iniciados hasta antes de la fecha de entrada en vigor de este Decreto, no atenderán a lo que éste dispone.

**Tercero.** El H. Congreso de la Unión al entrar en vigor el presente decreto hará las adecuaciones correspondientes a la legislación federal, conforme a lo estipulado en este decreto. Los estados deberán adecuar su constitución y leyes conforme a las disposiciones del presente decreto a más tardar seis meses después de inicio de la vigencia del mismo.

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 06 días del mes de octubre de 2005.

Dip. Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Octubre 13 de 2005.)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Los suscritos, diputados federales a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero y la fracción V del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La educación pública, laica y gratuita en los niveles de preescolar, primaria y secundaria está considerada por nuestra Carta Magna en su artículo tercero, como responsabilidad del Estado mexicano.

Nuestra Constitución Política también establece en la fracción V del artículo tercero 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".

El artículo tercero señala textualmente que..."La educación que imparta el Estado mexicano tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser

humano y fomentará en él, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional en la independencia y en la justicia".

Queda claro, que el Estado mexicano concibe que la educación es un poderoso instrumento para allegarnos del progreso intelectual, humanista y material.

También a través de la educación nos incorporamos al aprendizaje y al conocimiento del desarrollo humano.

En este campo, no contamos con toda la infraestructura y los espacios educativos que posibiliten a la población a acceder a una escuela y con ello, al vasto conocimiento que la humanidad ha generado sobre el conocimiento de la naturaleza humana.

En el caso particular de la sociedad mexicana, se han buscado los medios para aplicar ese conocimiento al desarrollo de la estimulación temprana y a la educación inicial y preescolar en los niños de 45 días de nacidos a 6 años de edad.

De esa experiencia educativa, se constató que la formación del individuo en estos niveles potencia las habilidades físicas y mentales, que se reflejan posteriormente en un mejor desempeño académico, en una mayor capacidad para el aprendizaje y al momento de integrarse a la sociedad, se hace con mayor facilidad y con mejores expectativas de vida.

La educación en estos niveles, busca promover la formación de buenos hábitos en la alimentación, la higiene, la salud y la cultura en general, al tiempo que potencia la inteligencia emocional de la niñez.

Además, ante la inserción de la mujer mexicana al mercado laboral, es necesario garantizar el cuidado y la atención de sus hijos, así como fomentar en ellos, el conocimiento y el desarrollo de sus capacidades psicomotoras, emocionales y de integración social.

La experiencia educativa que se acumuló con la práctica de la estimulación temprana, la educación inicial y preescolar, se constató que es necesario incorporar a las madres y a los padres de familia en el proceso del conocimiento del desarrollo humano e involucrarlos en el proceso de aprendizaje de los temas que se relacionan con este campo, para que se consolide de forma definitiva, las habilidades y el desarrollo emocional que aprenden los niños en su formación inicial.

Por esa razón, la iniciativa que proponemos al Pleno de esta soberanía tiene el propósito de crear las escuelas para madres y para padres de familia, cuyos objetivos centrales serían los siguientes:

Promover entre los jóvenes, las parejas, y los padres de familia, la difusión y conocimiento de los valores humanos, el autoconocimiento, la importancia de las relaciones entre las parejas, los padres e hijos, el desarrollo de la inteligencia emocional y racional, para formar seres humanos con un alto nivel de autoestima y de integración social.

Alentar entre la población en general y en particular, entre los padres de familia, el conocimiento de las habilidades naturales del ser humano, su potencialidad emocional, su manejo frente a determinadas situaciones familiares y sociales, su capacidad de convivencia y de la educación de los hijos.

Difundir entre los padres de familia y a la población en general la importancia del papel de la comunicación entre los padres e hijos, el conocimiento de las estrategias, aptitudes y actitudes para asimilar el aprendizaje de las relaciones humanas, el desarrollo de la afectividad y la integración con la colectividad.

Así como alentar en las madres y padres de familia y entre las parejas, la importancia de comprender el papel del lenguaje en el desarrollo de la niñez, la estimulación temprana, el desarrollo sicomotor y la educación sexual de los infantes.

Nuestra propuesta es que la población en edad reproductiva, con hijos, así como los que han formado una familia en nuestro país, se capaciten como estrategia de Estado, para brindar mejor apoyo a los niños y a los hijos en general, en todos los campos de la vida humana.

En otras partes del mundo, se han creado y fomentado las escuelas para madres y padres de familia desde principios del siglo pasado, porque se reconoce la importancia de las mismas.

Está claro que la relación de los padres con los hijos es fundamental, y que no sólo es importante la obligación de alimentar, vestir, y mandar a la escuela a los hijos, sino también es necesario dar atención, cuidado, amor y comunicación activa con ellos.

La edad básica en el desarrollo del carácter y la personalidad de los niños, es durante los primeros años de vida, es por ello que la calidad de convivencia, seguridad, atención, y amor que den los padres, es la calidad de adultos que serán.

Para poder brindar dicha calidad a los hijos, primero hay que educar a los padres en el autoconocimiento de sí mismos, es decir, que se conozcan en sus habilidades, características, y valores que tienen, después que conozcan que tan abiertos son para sentir y después para expresar lo que les pasa. Si no hay esta claridad de lo representan y son, es imposible que enseñen a sus hijos a que se reconozcan, acepten y se responsabilicen de sí mismos.

El propósito central de nuestra iniciativa, es romper con el empirismo pragmático que hasta nuestro días, ha guiado en lo fundamental, el desempeño de los padres de familia frente a sus responsabilidades con los hijos.

Por eso, proponemos que la población en general, acceda al amplio conocimiento que el ser humano ha logrado en torno a su propia naturaleza, a través de las



diversas investigaciones que se han realizado en las universidades y los centros de investigación a nivel mundial.

Compañeras y compañeros diputados: Nuestra propuesta es que todos los padres de familia, desde antes de que nazcan sus hijos, así como cuando los niños acceden por primera vez a cualquier nivel educativo, tengan la obligación de capacitarse y asesorarse en la ardua y difícil tarea de educar a los hijos y de promover los valores humanos y cívicos entre ellos.

El tiempo que debe abarcar el proceso de formación en las escuelas de madres y padres de familia, debe comprender un plan de estudios que se desarrolle en dos años, que se centre en la enseñanza del medio social al que pertenecieron las madres y los padres, la educación, costumbres, manías, etcétera, que recibieron y les fueron legadas.

La enseñanza del conocimiento de las habilidades, características y valores que portamos, para formar padres eficaces y técnicamente preparados para tener una mejor relación con sus hijos a través de la comunicación activa, es decir, el saber escuchar y entender a los hijos, reconociendo la autonomía de ellos, y sus intereses particulares.

Asimismo, se debe incorporar el conocimiento de la relación de pareja y su impacto en los hijos. Así como la educación sexual para niños y adolescentes, entre otros temas.

La enseñanza en estas escuelas debe involucrar la participación de profesionales de la psicología, la pedagogía, la sociología y otras disciplinas afines y complementarias.

Nuestra propuesta es que todas las ciudadanas y todos los ciudadanos, así como los jóvenes que aspiran a formar una familia, tengan acceso a las escuelas de formación de madres y padres de familia, con el propósito de que adquieran los conocimientos y las habilidades necesarias para el manejo de las relaciones de

pareja, de integración familiar, de los procesos de desarrollo y de inteligencia emocional de los hijos.

No nos queda la menor duda, de que estas escuelas serán un pilar fundamental para crear al nuevo ser humano al que aspira la sociedad mexicana.

También nos queda claro, que estas escuelas se convertirán en un poderoso instrumento educativo, para combatir la violencia intrafamiliar, la desintegración de las familias, los procesos de descomposición de las parejas, entre otros.

Sabemos con firmeza, que la experiencia de las escuelas para la formación de madres y padres de familia, será un pilar inicial para que transitemos a una nueva sociedad.

Reconocemos que para construir una nueva sociedad que incorpore una formación integral del ser humano, tendremos que arribar a una nueva estructura económica y social que resuelve a fondo las necesidades materiales, sociales, culturales y espirituales de nuestra población.

Compañeras y compañeros diputados: Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados, la presente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma el párrafo primero y la fracción V del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** para quedar como sigue:

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo primero y la fracción V del artículo 3º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue.

**Artículo 3º.** Todo individuo tiene el derecho a recibir educación. El Estado - Federación, estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación preescolar,

primaria, **secundaria y educación para la formación de madres y padres de familia**. La educación preescolar, primaria, **secundaria y la educación para la formación de madres y padres de familia** conforman la educación básica obligatoria.

...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

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

#### **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 dieciocho días del mes de octubre de dos mil cinco.

**Por el grupo parlamentario del Partido del Trabajo.**

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

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 5o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MAYELA QUIROGA TAMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

**Exposición de Motivos**

Mayela Quiroga Tamez, diputada de 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, 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 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.

La familia constituye una parte fundamental del estado mexicano. Es la base sobre la cual se desarrolla la vida de nuestra sociedad y es de todos conocido que en la mayoría de los casos, la madre de familia es la columna vertebral, es el centro de la unión de sus integrantes, convirtiéndose de esta manera su continua presencia en la vida familiar, de manera indispensable para el desarrollo ideal de este núcleo de personas.

La esencia de quienes somos en nuestros primeros conocimientos de la vida de nuestros valores primarios, provienen en su mayoría de esa fuente excepcional que es nuestra familia, nuestros padres, de ahí la importancia que adquiere el papel de cada uno de ellos en el crecimiento de sus hijos.

Por otra parte, el trabajo es el espacio natural de la responsabilidad social, familiar y personal, es un medio fundamental para la realización del ser humano y no sólo

la satisfacción de sus necesidades individuales, sino en muchos casos, las de toda una familia. Es aquí donde radica la importancia de encontrar un equilibrio en la relación que existe entre el trabajo y la familia, en especial para las mujeres, el balancear por un lado las responsabilidades del matrimonio y de la educación de los hijos, así como el trabajo doméstico no remunerado. La participación en la fuerza laboral remunerada y la seguridad financiera independiente es una necesidad, más aún cuando se ha venido incrementando el número de familias de un solo padre dirigidas por mujeres hasta casi triplicarse, al pasar de 1.7 millones en 1970 a 4.6 millones de madres que actualmente son cabeza de familia, lo que representa la cuarta parte de los hogares mexicanos.

De 1952 a la fecha, muchos cambios se han dado en la vida de las mujeres y en particular en su inserción en el mercado laboral. Hoy día del total de la población en nuestro país, casi 52% está comprendido por mujeres quienes se encuentran presentes en todos los campos del desarrollo de las actividades laborales, políticas y económicas, las podemos encontrar en la industria, en el comercio, en la tecnología, en la ciencia, en la comunicación, en las finanzas y en el gobierno. Sus contribuciones al ingreso familiar son parte esencial del mantenimiento de la familia, en muchos casos, su único sostén. La mujer actual ya no sólo desempeña las funciones relacionadas a la crianza de los hijos e hijas y al cuidado del hogar, sino que hoy constituye una fuerza activa y ascendente en todos los campos de la actividad económica.

Las madres dedican una parte muy importante de sus vidas al cuidado y a la formación de sus hijos e hijas, que son el capital humano básico en el desarrollo del país. Para facilitar que las madres trabajen es fundamental que exista en nuestra legislación un sustento que dé respaldo a esa necesidad de la mujer trabajadora de poder combinar adecuadamente ambos papeles en la sociedad, el de madre, esposa, guía de la familia, con el de su participación económicamente activa.

Podemos afirmar que como nunca en la historia de la humanidad, la mujer tiene hoy en día una posición tan relevante en los distintos aspectos de nuestra vida social, en los cuales cambió de manera radical el rol que desempeña en nuestra sociedad.

En el presente, la mujer vive una desigualdad en el empleo, aún cuando la propia Constitución Política de nuestro país en su artículo 1o., tercer párrafo, establece: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas".

El citado artículo de nuestra Carta Magna establece como una garantía constitucional la no discriminación, sin embargo en la actualidad los patrones cierran a las mujeres las oportunidades de crecer en el empleo al quitarles la posibilidad de tener un salario igual al de los hombres que se encuentran en el mismo escalafón laboral, además de existir el supuesto de no poder aspirar las mujeres a puestos mejor remunerados, ya que generalmente son sólo para los hombres, considerando que la mujer no es capaz ni tiene las mismas habilidades y responsabilidad que los hombres.

Teniendo como fundamento el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual entro en vigor en México el 15 de junio de 1960, el cual se refiere a la discriminación en materia de empleo y ocupación. En su artículo primero establece:

1. A los efectos de este Convenio, el término "discriminación" comprende:

a) cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación;

b) cualquier otra distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo u ocupación que podrá ser especificada por el Miembro interesado previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores, cuando dichas organizaciones existan, y con otros organismos apropiados.

2. A los efectos de este Convenio, los términos "empleo" y "ocupación" incluyen tanto el acceso a los medios de formación profesional y la admisión en el empleo y en las diversas ocupaciones como también las condiciones de trabajo.

Es importante señalar que tanto nuestro artículo 1o. constitucional, como el convenio antes citado expresan la igualdad.

El artículo 2 del citado convenio dice:

Todo miembro para el cual este Convenio se halle en vigor se obliga a formular y llevar una política nacional que promueva, por métodos adecuados a las condiciones y a la practica nacionales, la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación, con objeto de eliminar cualquier discriminación a este respecto.

A pesar de la discriminación por la que pasa la mujer trabajadora para incorporarse en la actividad económica, ha crecido de manera sostenida durante los últimos lustros, de 17.6% en 1970 a 35.3% en 2003, lo que ha derivado en que en la última década su participación en la economía aumentó en casi el cincuenta por ciento (46.6%), inclusive, si se revisan las cifras del empleo en el sector terciario en la última década, la tendencia es que en el futuro cercano las mujeres sean mayoría en este sector, lo cual es un hecho de suma importancia si se considera que en las sociedades desarrolladas este sector, que incluye los servicios profesionales, es el más dinámico y aumenta constantemente su participación en el Producto Interno Bruto.

Algo que sin duda debemos puntualizar, es que las estadísticas de empleo femenino demuestran que las mujeres con mayores responsabilidades familiares, que pueden medirse por el hecho de tener un hijo, tienen más incentivos para conservar su trabajo o aumentar la productividad. Esta situación se debe a la necesidad de obtener un ingreso, que en el caso de la existencia de hijos, resulta más necesario y esencial para la subsistencia de la familia.

Es importante señalar la discriminación laboral que padece la mujer embarazada y que en muchos casos es despedida de su trabajo sin causa justificada, siendo el único inconveniente el estado de embarazo que guarda la mujer, además de que en otros casos al momento en que la mujer está buscando trabajo y está embarazada, se le cierran las puertas en las empresas o en la administración pública.

Debemos mencionar que para principios de este año en nuestro país, existen ya casi 1,800,000 mujeres divorciadas o separadas de su cónyuge, mismas que desempeñan un doble papel de padre y madre para sus hijos, dato que se complementa con el hecho de que de los más de 4 millones de hogares en México formados por un solo cónyuge y sus hijos, en el 79.9% de los casos, ese cónyuge es la mujer, quien imperiosamente se ve en la necesidad de trabajar para sacar adelante a su familia.

En nuestro país se debe de poner especial atención a las actividades que desarrollan los organismos encargados de vigilar el cumplimiento de las relaciones laborales, para tratar de impedir la desigualdad de oportunidades en el empleo entre mujeres y hombres.

El artículo 3 del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo señala:

Todo miembro para el cual el presente Convenio se halle en vigor se obliga por métodos adaptados a las circunstancias y a las prácticas nacionales, a:



- a) tratar de obtener la cooperación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores y de otros organismos apropiados en la tarea de fomentar la aceptación y cumplimiento de esa política;
- b) promulgar leyes y promover programas educativos que por su índole puedan garantizar la aceptación y cumplimiento de esa política;
- c) derogar las disposiciones legislativas y modificar las disposiciones prácticas administrativas que sean incompatibles con dicha política;
- d) llevar a cabo dicha política en lo que concierne a los empleos sometidos al control directo de una autoridad nacional;
- e) asegurar la aplicación de esta política en las actividades de orientación profesional, de formación profesional y de colocación que dependan de una autoridad nacional;

Es importante coadyuvar la sociedad en general y el gobierno, para seguir incorporando a las mujeres en las actividades laborales y poder crecer más como personas y en los niveles de competitividad.

Ya que de algo estamos seguros que con un esfuerzo en conjunto de hombres y mujeres, al poder sacar adelante al país tan rico que tenemos en recursos naturales como lo es México, para lograr que nuestros hijos vivan un mejor mañana, sin desigualdad en el empleo y apoyados por las leyes mexicanas, el gobierno, las organizaciones sindicales de obreros y patronos, consolidar el trabajo que requiere nuestro país.

No podemos pasar por alto que esta reforma estaría establecida dentro de nuestra Constitución en el apartado de las garantías individuales a que tienen derecho todos los individuos en nuestro país, las cuales están reconocidas en la parte dogmática de nuestra Carta Magna.

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

**Iniciativa que adiciona un párrafo tercero al artículo 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:**

**Primero.**

Se adiciona un párrafo tercero al artículo 5o. de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 5o.** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

**La mujer gozará de los mismos derechos laborales en igualdad de trabajo y la misma retribución que el hombre. Las condiciones de trabajo deberán permitir a la mujer el cumplimiento de su misión familiar esencial, asegurando a la madre y a sus hijos menores la protección de sus derechos.**

Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la autoridad judicial, el cual se ajustará a lo dispuesto en las fracciones I y II del artículo 123.

En cuanto a los servicios públicos, sólo podrán ser obligatorios, en los términos que establezcan las leyes respectivas, el de las armas y los jurados, así como el desempeño de los cargos concejiles y los de elección popular, directa o indirecta. Las funciones electorales y censales tendrán carácter obligatorio y gratuito, pero serán retribuidas aquellas que se realicen profesionalmente en los términos de esta Constitución y las leyes correspondientes. Los servicios profesionales de índole social serán obligatorios y retribuidos en los términos de la ley y con las excepciones que ésta señale.

El Estado no puede permitir que se lleve a efecto ningún contrato, pacto o convenio que tenga por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad de la persona por cualquier causa.

Tampoco puede admitirse convenio en que la persona pacte su proscripción o destierro, o en que renuncie temporal o permanentemente a ejercer determinada profesión, industria o comercio.

El contrato de trabajo sólo obligará a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador, y no podrá extenderse, en ningún caso, a la renuncia, pérdida o menoscabo de cualquiera de los derechos políticos o civiles.

La falta de cumplimiento de dicho contrato, por lo que respecta al trabajador, sólo obligará a éste a la correspondiente responsabilidad civil, sin que en ningún caso pueda hacerse coacción sobre su persona.

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 18 días de octubre de 2005.

Dip. Mayela Quiroga Tamez (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1864-II, martes 18 de octubre de 2005.

**QUE DEROGA EL INCISO F) DE LA FRACCIÓN III DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE RASTROS, A CARGO DEL DIPUTADO MARIO ERNESTO DÁVILA ARANDA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política Federal, y los artículos 55, fracción II, 56, 57 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; en mi carácter de diputado federal de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional, someto a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el inciso f) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

Los centros de sacrificio en México son de diversos tipos, son plantas Tipo Inspección Federal (TIF), rastros municipales, rastros particulares y mataderos clandestinos. Las plantas TIF cumplen con la normatividad federal y están autorizadas por la Sagarpa para sacrificar, beneficiar, conservar y aprovechar los ganados de abasto, como también la industrialización sanitaria de la carne de animales de abasto, para aprovechar sus carnes, sus productos y subproductos. Cuentan con el equipo adecuado para el manejo higiénico sanitario de la carne, al personal se le dota del equipo y uniforme adecuados, los animales son sacrificados de la manera más humanitaria posible, y una vez sacrificados son tratados de la manera más higiénica y nunca tocan el suelo. Una vez cortados los canales, son colgados y puestos en cámaras de refrigeración. El equipo una vez utilizado, es tratado y lavado con productos químicos y con un estricto control de

calidad. Lo que permite garantizar que la carne va a estar libre de enfermedades o parásitos por un mal tratamiento.<sup>1</sup>

Sin embargo, la experiencia en México señala que el problema está en los rastros municipales. Virginia Villanueva señala que los rastros municipales en México dan el tratamiento más antihigiénico e inadecuado a la carne, debido a que no cuentan con las instalaciones adecuadas. Los animales son maltratados, son sacrificados sin ninguna sensibilización, no se cuida la salud y las posibles enfermedades que el animal pueda tener y transmitir al consumo humano. No se lava adecuadamente, no se refrigera, entre otras muchas condiciones totalmente distintas al manejo de una planta TIF.<sup>2</sup>

Es así que la misión del rastro municipal comprende proporcionar a la ciudadanía carne y vísceras con baja cuenta bacteriana debido a la ejecución constante de medidas de inspección sanitaria e higiene en sus diferentes procesos.

Sin duda alguna, una buena parte de los rastros municipales en México no cumplen con estas condiciones, incluso, muchos municipios no prestan el servicio de rastro municipal. En este escenario se pueden presentar diversas enfermedades como la parasitosis, la cual puede ser endémica en muchos de los casos.

Además, si a estas condiciones le agregamos los hábitos alimenticios que tenemos los mexicanos al consumir vísceras (fritangas), embutidos (chorizo, longaniza, moronga), y tacos de todo tipo, debemos entonces tener mucho cuidado con el origen y tratamiento de las carnes que consumimos. La responsabilidad de ello recae en los gobiernos municipales, y es su obligación darles el cuidado y tratamiento adecuado, muchas veces queda en el olvido por ser uno de los servicios que poco vemos y de los cuales muchos ni nos preocupamos. Sin embargo, la función del rastro, es tan importante como la prestación de los servicios de salud. Ahí radica su trascendencia, en la afectación a la salud que pueda generar la ausencia de cuidado en el tratamiento de la carne.

Derivado de lo anterior, la Ley Federal de Sanidad Animal, en su artículo 2 define al Rastro como: "*establecimiento donde se da el servicio para sacrificio de animales para la alimentación y comercialización al mayoreo de sus productos. Servicio público municipal, en su caso.*"

Así, tenemos que un servicio público, como lo es el rastro, implica dos cosas: la finalidad de satisfacer una necesidad considerada colectiva y los medios para resolver esa necesidad. Éstos medios consisten en la organización creada por el Estado, o en la concesión otorgada a los particulares para que la efectúen, desde luego bajo el control y la vigilancia de éste.

Existe gran variedad de fines alcanzables mediante los servicios públicos, los que a su vez pueden ser tan diversos como aquellos; sin embargo, no siempre ha sido así, ya que el pensamiento liberal del siglo XIX, consideró que el papel del Estado en esta materia consistía en ocuparse de las necesidades colectivas que por sus características no podían ser satisfechas por los particulares, lo que justificaba la creación de los servicios públicos que se encargaran de subsanarlas.

Por otra parte, la incursión del Estado en otras áreas que de acuerdo con esta posición le estaban vedadas, y el abandono en manos de los particulares de algunas actividades exclusivamente propias de aquél, condujo a la reformulación de los criterios considerados para definir al servicio público, indujo a la adopción de dos criterios fundamentales, uno formal u orgánico y otro material.

Conforme al primero, el servicio público es otorgado por el Estado mismo, o bien por una empresa supervisada y controlada por él, mediante la aplicación de normas de derecho público.

De acuerdo con el segundo criterio (material), nos encontramos frente a un servicio público cuando la actividad tiene como fin la satisfacción de una necesidad que, efectivamente, sea de índole colectiva.

Es así, como podemos mencionar que la calidad de los servicios -considerando como indicadores la eficiencia, la eficacia y la existencia de estándares de calidad- es crítica en los servicios municipales. Algunos de los problemas más serios para alcanzar una mejor calidad de servicios en los municipios del país, son: el bajo cumplimiento de programas; la dependencia de recursos financieros adicionales para alcanzar las metas; la baja o nula recuperación financiera a través del cobro de derechos; y la pobre tradición en el establecimiento de controles de resultados y rendición de cuentas a la ciudadanía.<sup>3</sup>

Aunque hasta ahora los resultados de la participación privada han dado resultados inciertos, su uso no ha sido explotado en forma adecuada. La prestación directa tiene un predominio abrumador como sistema administrativo para proporcionar los servicios públicos o bien de hacerse cargo la parte de acciones que realiza el gobierno municipal. Si bien es cierto que con esto se busca la garantía de prestación, ello no significa que deba excluirse la participación privada y social. En cuanto a esta última, su incorporación a la gestión de servicios es fundamental, pues significa entablar un mecanismo de retroalimentación para encauzar las políticas públicas locales. Se trata de hacer copartícipes a los ciudadanos del funcionamiento de los servicios para mejorar su calidad de vida pero otorgándoles, a su vez, la posibilidad de juzgar y calificar las acciones de gobierno.

Tomando en consideración lo anterior, actualmente, el artículo 115 en su fracción III, contempla que:

"Artículo 115. ...

*III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y **servicios públicos** siguientes:*

*a) ...*

...

**f) Rastro;**

..."

Como ya se ha mencionado, por su característica de ser un "servicio público" y ser un mandato constitucional, a los municipios de la República les corresponde el desahogar y cumplimentar lo dispuesto en nuestra Carta Magna y, por ende, tienen a su cargo los rastros municipales, aunque la experiencia en ese ámbito sea nula o más bien inexistente.

Puede ser que la propuesta sea tajante y radical considerando el espíritu para lo cual fueron creados los rastros; sin embargo, la realidad ha superado al espíritu del Constituyente, pues si bien los rastros aun existen, no cumplen con el objetivo para el cual fueron creados, ya que las deficientes condiciones sanitarias en muchos rastros, derivadas de la falta de instalaciones y equipo modernos, las malas condiciones de aseo en los locales donde se faenan las canales, mesas de trabajo y vehículos en los que se transportan las mismas, malos hábitos sanitarios de los trabajadores, deficiente limpieza de utensilios e indumentaria de trabajo, falta de aseo en los servicios sanitarios destinados al uso de los obreros del rastro, falta de estrategias tendientes a evitar la proliferación de fauna nociva, todo ello contribuye a la contaminación exógena de la carne; por lo tanto, la seguridad de una producción no se garantiza mediante el examen bacteriológico del producto terminado, sino a través de un riguroso cumplimiento del proceso, respetando la formulación y realizando una continua y confiable inspección.

Como ejemplo de lo anterior está Guanajuato, entidad federativa con 46 municipios y *"donde solo se registraron 27 establecimientos dedicados a la matanza. De los 27 establecimientos encuestados en el estado de Guanajuato, 12 presentan un nivel de riesgo sanitario algo o muy alto, con oportunidades de mejora, 25 establecimientos no realizan tratamiento de líquidos residuales, generando una contaminación diaria equivalente a una población del tamaño de Salamanca en el estado de Guanajuato. Para ubicar la magnitud de la contaminación generada, se considera que un vacuno, 2.5 cerdos, ovinos o caprinos y 250 aves faenadas, equivalen a la contaminación producida por una*



*población de 70-200 habitantes. El volumen de sangre eliminada diariamente asciende a 7,024 litros, lo que equivale a 4?677,984 litros de residuos cloacales".*

*"El estado de Guanajuato participa con el 2.2% de la faena anual de bovinos, el 8.5% de porcinos, el 4.3% de caprinos y el 6.4% de la faena anual de aves, ocupando la posición 19 en cuanto a volumen de faena de bovinos y las posiciones 3, 10 y 6 con respecto al número de porcinos, caprinos y aves a nivel nacional, respectivamente".*

**"El costo sanitario aproximado de tener la totalidad de los rastros municipales en el estado actual, se estima supera los 92 millones de pesos mexicanos. Cabe destacar que no se tuvieron en consideración, los costos por enfermedades derivadas de la contaminación del agua por residuos vertidos por los rastros, el costo de dicha contaminación ambiental ni el subregistro de enfermedades".**

**"Pero eso no es todo, se registran 306 establecimientos dedicados a la matanza de animales de abasto. El costo sanitario aproximado de tener la totalidad de los rastros municipales en el estado actual, se estima supera los 2,648 millones de pesos mexicanos".**

**"Aproximadamente el 88% de toda la faena anual de aves, se realiza en establecimientos categorizados como de bajo o de medio riesgo sanitario, independientemente del volumen de matanza. Por otra parte, un porcentaje promedio del 18% de la faena anual de bovinos, ovinos, caprinos y porcinos, se efectúa en establecimientos con riesgos sanitarios alto o muy alto. Considerando el peso promedio de las canales de bovino, cerdo, ovinos, caprinos y aves, se pudo estimar que anualmente se producen, en establecimientos considerados como de alto o muy alto riesgo sanitario, 111,870 toneladas de carne bovina, 2,634 toneladas de carne de ovinos y caprinos, 69,576 toneladas de carne de porcino y 3, 424 toneladas de aves<sup>4</sup>".**

Por lo tanto, es tiempo de cambiar nuestra visión, es tiempo de dejar de mantener con el presupuesto del erario público los centros de sacrificio municipales. Es tiempo de que los particulares se aboquen al sacrificio, conservación y aprovechamiento de los ganados, de la industrialización sanitaria de la carne de animales y de todo lo que conlleve a la alimentación de la población; por supuesto, todo ello encaminado a observar, implementar y cumplir todas y cada una de las disposiciones sanitarias e higiénicas que tanto la ley como las normas oficiales les impongan.

Por lo anteriormente expuesto 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, me permito someter a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados **iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el inciso f) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, para quedar como sigue:

**Artículo Primero.** Se deroga el inciso f) de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

...

...

...

III. ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

**f) Se deroga.**

### **Artículos Transitorios**

**Primero.-** Hasta en tanto el servicio del rastro sea asumido por particulares, deberá seguir realizándose por el municipio.

**Segundo.-** 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 del Palacio Legislativo, a los 18 días del mes de octubre del año 2005.

### **Notas:**

1 Villanueva Manzano, Virginia. "Manejo higiénico sanitario de la carne en los centros de sacrificio en México", Memoria del Foro sobre Rastro, Clandestinaje, Contaminación y Recría del Ganado Lechero, Comisión de Ecología y Medio Ambiente y Comisión de Ganadería. H. Cámara de Diputados, México, noviembre de 1998.

2 Gómez Castro, Luis. "Rastro Saludable Atlixco, Puebla". Gobiernos locales trabajando: Un recorrido a través de programas municipales que funcionan. Cámara de Diputados. Comisión de Fortalecimiento del Federalismo, LVIII Legislatura.

3 García del Castillo, Rodolfo. La modernización administrativa y los servicios públicos municipales. En Cuaderno de discusión de la Agenda para la Reforma Municipal. CIDE. México.

4 Diagnóstico Sanitario de los Rastros Municipales, Guanajuato. Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.

Dip. Mario Ernesto Dávila Aranda (rúbrica)



**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GONZALO MORENO ARÉVALO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, Gonzalo Moreno Arévalo, diputado federal integrante de esta LIX Legislatura al honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que me conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre propio y de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en esta soberanía, me permito someter a la consideración de esta honorable asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 3o. constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La lucha por construir, desarrollar y perfeccionar las relaciones sociales entre los hombres y las mujeres, ha librado varias batallas. Esta ha buscado, sin lugar a dudas sembrar en las formas de convivencia cotidiana, las conductas sociales que posibiliten la armonía entre ambos géneros, a partir del respeto, la igualdad y la tolerancia. Ello ha contribuido profundamente a los avances de la defensa de los valores democráticos y a la socialización de los conceptos de Democracia, Libertad, Igualdad, Justicia y Dignidad, en nuestro país.

La participación de la mujer en la vida pública, política, social y cultural, así como en la defensa de sus derechos, tiene varias aristas en la historia de nuestro país, la principal, se ha concretado en las formas legales que rigen al Estado Mexicano, posteriores a la etapa pos revolucionaria de 1910. Estas inician el 29 de diciembre de 1914, con Venustiano Carranza como primer Jefe del Ejército Constitucionalista

al promulgar la Ley del Divorcio. Posteriormente, en el año de la promulgación de la Constitución de los Estados Mexicanos se expidió la Ley de Relaciones Familiares, según la cual los hombres y las mujeres tienen derecho a considerarse iguales en el seno familiar.

En el ámbito particular de la participación política, la mujer ha realizado un sinnúmero de luchas, éstas, con el objetivo esencial, de obtener el reconocimiento de sus capacidades intelectuales, de organización, de mando y de realización individual. Lo que ha contribuido invaluablemente, al perfeccionamiento de los ordenamientos jurídicos de la participación social y muy importantemente, incidido en la cultura política mexicana.

En este contexto de la lucha por la participación política de la mujer, es trascendental hacer un remembranza de los eventos político-organizativos más importantes de este siglo realizados por las mujeres. Uno de ellos, fue el Primer Congreso Feminista realizado el 28 de octubre de 1915, en la ciudad de Mérida, Yucatán. Ahí se plantearon, los deberes de la mujer del siglo XXI, la razón y el respeto como elementos fundamentales para terminar con el yugo de las tradiciones entre los géneros, así como la firme convicción para que la mujer se desarrolle activamente, en los puestos dirigentes y de ejecución de la sociedad y la administración pública.

Otras de las bases que han posibilitado hoy en día la participación política de la mujer, se manifestaron en el Congreso de mayo de 1923, convocado por la sección mexicana de la Liga Panamericana, donde por primera vez se puso a discusión un decreto sobre la igualdad política y la representación parlamentaria por parte de agrupaciones sociales, así como, la consideración de igualdad en el trabajo para las mujeres. Como consecuencia de ello, el 13 de julio de ese mismo año, el gobernador constitucional de San Luis Potosí, Aurelio Manrique, expidió un decreto en virtud del cual, se concedía a las mujeres el derecho a votar y a ser elegibles en las elecciones municipales. Poco después, en Yucatán, Elvira Carrillo Puerto, Beatriz Peniche de Ponce y Raquel Dzibd Cicero, se postulan como

candidatas al Congreso local, resultando triunfadora Elvira Carrillo Puerto y así convirtiéndose en la primera diputada local de la historia de México, el 18 de noviembre de 1923.

En 1974, destaca la modificación al artículo 4o. Constitucional; en 1993, las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y en noviembre de 1996, la modificación, a este mismo Código, cuando se introdujeron acciones afirmativas para promover una mayor participación política femenina.

Evidentemente la lucha por la participación política, los derechos sociales, culturales y humanos de la mujer, se han realizado en un contexto de búsqueda, de la igualdad y la equidad entre los hombres y las mujeres. Considerando, fundamentalmente, que la equidad tiene la tarea fundamental de armonizar y reconciliar los principios y valores de la justicia y como fin, eliminar cualquier distinción y prácticas desequilibradas de valoración entre los seres humanos, ya que el derecho puede ser justo, pero no ser equitativo.

No darle la importancia a la equidad en el nivel de los ordenamientos jurídicos, tanto constitucionales, como legales, es tanto como pensar que los modelos jurídicos de un Estado, jamás podrán siquiera, acercarse a la realidad de las necesidades de los ciudadanos. Ello puede llevar a la permanencia de instrumentos jurídicos caducos. En este contexto, los cambios son necesarios en la medida en que la sociedad haya madurado y razonado las posibilidades de ser distinta a las generaciones anteriores, así como, la permanencia de un imaginario colectivo que promueva en los grupos sociales, las conductas necesarias que demuestren la posibilidad de convivir. Ello incidirá irremediabilmente en la cultura política de todas y todos los mexicanos.

La discriminación, por otro lado, es uno de los elementos que se han vinculado como la tesis contraria a la equidad y la igualdad, de manera tal, que todo ordenamiento jurídico que no prohíba la discriminación, estará condenado a propagarla, o por lo menos, mantendrá una ambigüedad al respecto. Por ello toda

forma de discriminación a la mujer debe estar contemplada en los instrumentos de la ley, lo cual quiere decir, la necesidad de perfeccionarlas para darle derechos plenos a la mujer, respecto a su situación cotidiana con el sexo masculino.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito, presenta a la consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 3o., fracción II e inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor del siguiente**

**Artículo Único.-** Se reforma el artículo 3o., fracción II e inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.- ...**

I. ...

II. El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico luchará contra la ignorancia y sus efectos, **la discriminación en todos sentidos**, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.

a) ...

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 por la dignidad de la persona y la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, cuanto por el ciudadano que ponga en sustentar los ideales de fraternidad e igualdad de los derechos **de todas las personas**, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de



individuos y procurando el desarrollo armónico en las personas y su entorno para con la sociedad.

**Artículo Transitorio**

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

Por lo anterior, Ciudadano Presidente, pido que se inserte íntegro el texto de mi intervención en el Diario de los Debates para su constancia.

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 1866-I, jueves 20 de octubre de 2005.

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FRANCISCO JAVIER VALDEZ DE ANDA, PABLO ALEJO LÓPEZ NÚÑEZ Y ANTONIO MORALES DE LA PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos diputados federales del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, integrantes 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, nos permitimos someter a la consideración de esta Soberanía la presente iniciativa, con el fin de establecer como órgano constitucional autónomo al Ministerio Público de la Federación, y en consecuencia transformar a la actual Procuraduría General de la República en la Fiscalía General de la Federación. Esta propuesta de reforma se fundamenta y motiva bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

El tema de la seguridad y la justicia es uno de los más importantes y uno de los que más preocupan a los hombres en todas las épocas. Sin una buena procuración de justicia, no es posible llevar una existencia realmente humana. Sin justicia no hay paz social ni la convivencia digna entre los hombres es posible.

Pero la justicia y la seguridad, conceptuada como un ideal, se afirma que se manifiesta en armonía social, razón por la cual los integrantes de las sociedades, en todas las épocas, a pesar de pugnar por su existencia, al mismo tiempo dan la impresión de luchar por su ausencia.

Preservar el orden, la paz y la estabilidad social de un país, es la obligación fundamental del Estado, y es esta la premisa que llevó a la sociedad a idear que algunos miembros de la sociedad desarrollarán el papel de autoridad.

De esta manera la seguridad, junto con la justicia, son columnas que sostienen el bien común y éste último es el fin del Estado y del derecho. Sin estas premisas se hace de imposible aplicación y el bien común se hace inalcanzable.

Los resultados de la lucha contra el crimen, ha ocasionado que no se cuente con la credibilidad, la confianza y la legitimidad de la sociedad hacia el aparato de justicia y seguridad pública, incluso hay quienes llegan a sostener que hay una violencia criminal, pero también una violencia institucional, en el sentido de que sin instituciones fuertes, que respondan a las demandas sociales, esto también es violencia a la propia sociedad.

En efecto, la inseguridad y la violencia asociada a los delitos es uno de los principales problemas que sin lugar a dudas enfrenta actualmente las autoridades de todos los ordenes de gobierno y la sociedad, en virtud de que se observa con mayor preocupación un clima de incertidumbre y desconfianza de la población hacia las instituciones de procuración de justicia y de seguridad pública. así como una percepción generalizada de impunidad, ya que la percepción social es que los delitos cometidos no son perseguidos por las autoridades de procuración de justicia, ni son castigados los delincuentes por los órganos jurisdiccionales.

No puede negarse, que el avance de la delincuencia, deviene sin duda desde hace más de 5 décadas, motivado por diversos factores económicos, sociales y políticos. Pero también porque en México se careció por muchos años de un diagnóstico integral y preciso del origen del problema, y los gobiernos anteriores actuaban con hipótesis empíricas y sin bases sólidas.

Afirmamos, nuevamente que el problema de la procuración de justicia como el de la seguridad pública, debe analizarse desde una óptica integral, global, en sí de

una verdadera política criminológica, que con lleva una verdadera articulación de las instituciones, pero también un conocimiento científico de la conducta delictiva que atienda aspectos preventivos, punitivos y readaptativos, que corran en sentido opuesto a la improvisación y a visiones reduccionistas y simplistas.

Asimismo que permita darnos una policía científica, es decir, una policía de técnica y métodos auxiliados por las diversas ciencias, para pasar de la policía de la improvisación y del operativo a la policía de la ciencia.

Acción Nacional ha afirmado que modernizar la capacidad inhibitoria del delito es una tarea prioritaria de la nación, porque la delincuencia es actualmente el peor enemigo de la sociedad mexicana. Por tanto, las instituciones públicas deben tener capacidad de respuestas para los reclamos sociales, y un reclamo prioritario es la procuración de justicia, pero procuración de justicia con observación de principios fundamentales: legalidad, honestidad, eficiencia, profesionalismo y trato profundamente humano.

En este sentido, el Ministerio Público surge como instrumento para la persecución del delito ante los tribunales, en calidad de agente de interés social. De ahí que se le denomine "representante social".

Las sociedades aspiran a una adecuada impartición de justicia a través de instituciones especiales dedicadas a la solución de conflictos. En el caso de conductas delictuosas, se busca que la persecución del responsable esté a cargo de personas ajenas a la infracción, es decir, de especialistas que actúen en representación de todos aquellos que en forma directa o indirecta resultan lesionados.

A tal efecto se instituye el Ministerio Público, conquista del Derecho moderno. Al asumir el Estado la acción penal, establece los órganos facultados para ejercerla. Objeto de severas críticas y de encontradas opiniones, el Ministerio Público se ha instaurado en la mayor parte de los pueblos cultos, considerándosele como una

magistratura independiente. Su misión implícita es la de velar por el estricto cumplimiento de la Ley, depositaria de los más sagrados intereses de la sociedad.

En una etapa anterior, el Estado optó por delegar en el juez la labor persecutoria de los delitos, lo que concentraba dos funciones (juez y parte) en un solo órgano. Ello generó un tipo de proceso inquisitorio que ha tendido a desaparecer. Lo ha desplazado la creación de un "órgano público encargado de la acusación ante el poder jurisdiccional".

Es un hecho que el Ministerio Público responde actualmente a un imperativo social. Su funcionamiento como organismo especializado resulta imprescindible para la buena administración de la justicia. A su importancia natural se agregan la de la equidad y la de la más elemental conveniencia, esto es: la separación radical de las atribuciones del solicitante, por un lado; y las de quien debe resolver la procedencia de dicha solicitud, por otro. De quien acusa; y de quien falla. Así se evita la parcialidad en el ejercicio de la jurisdicción.

No se puede desconocer, la importancia y trascendencia de las funciones actuales del Ministerio Público, como órgano responsable, entre otras cosas de la investigación y persecución de los delitos, siendo ello esencial para la seguridad de los ciudadanos y en general para la vida social.

Por eso la función de procuración de justicia se distingue como un objetivo fundamental del servicio público, más aun cuando la masificación o aumento de la criminalidad es tan notable, no sólo en los medios de comunicación sí no por nosotros mismos, nuestros bienes o algún familiar.

De lo expuesto, se desprende la imperiosa necesidad de mejorar y perfeccionar la estructura, organización y funcionamiento del Ministerio Público de la Federación, para que pueda ser acorde con las circunstancias sociales que se viven actualmente y con la realidad del fenómeno delictivo, cada vez más organizado, más violento y más sofisticado.

Es por ello que resulta justificable el de transformar a la Procuraduría General de la República en un órgano más independiente. En este sentido, se propone que la Procuraduría General de la República adquiriera el carácter de órgano constitucional autónomo, con el objeto de estar en aptitud de responder adecuadamente a las necesidades y requerimientos de la sociedad en el combate al delito y el abatimiento de la impunidad. Por lo tanto se propone lo siguiente:

***1. Establecer la autonomía constitucional del Ministerio Público.***

Afirmamos que, para poder cumplir cabalmente con sus funciones la institución estatal del Ministerio Público o de procuración de justicia debe estar estructurado de conformidad con tres principios básicos, a saber: independencia, eficiencia y accesibilidad.

Por lo que toca al principio de eficiencia es el principio que establece la imperiosa necesidad de que el responsable de la investigación y persecución de los delitos cumpla con su tarea dentro de los tiempos y condiciones que marca la ley. El principio de acceso a la procuración de justicia es aquél que establece las diversas formas en que las instituciones deben permanecer al alcance de la sociedad en su conjunto, y no sólo de ciertos grupos privilegiados. Por lo que toca al principio de independencia, éste establece una separación indispensable entre la función de procuración de justicia y cualquier otra actividad gubernamental o actor político, para poder proveer imparcialidad o neutralidad a dicha función.

Por lo anterior, la independencia del Ministerio Público implica, en su aspecto externo, la no subordinación de dicha Institución a ningún otro de los poderes constituidos de forma alguna o, al menos, de forma tal que establezca un obstáculo para la neutralidad de su labor. Adicionalmente, la independencia del Ministerio Público se traduce, internamente, en la autonomía de la Institución para desarrollar su función y tomar sus decisiones.

Como sabemos ha sido una constante, la actualización de diversas reformas constitucionales tendientes a fortalecer la independencia del Ministerio Público. Esas reformas constitucionales son reflejo de la constante preocupación del Constituyente, por contar con una institución capaz de procurar justicia de una manera recta, eficaz y expedita, que permitan ejercer con mayor efectividad sus facultades, cumplir su papel fundamental y garantizar que las acciones de procuración de justicia del Estado se sujeten a los principios constitucionales y legales.

Los datos históricos constitucionales de nuestro sistema político, dan cuenta de la búsqueda por fortalecer y perfeccionar la independencia del Ministerio Público, como se puede observar de la evolución que en el transcurso de los años a tenido dicha Institución.

Durante la colonia, la procuración de justicia se entendió a cargo de personas que más que representar a la sociedad estaban investidas con la representación real. De entonces datan los fiscales, uno para cuestiones civiles y otro para las causas criminales, quienes en unión de los oidores encargados de las investigaciones, conformaron la estructura de la procuración de justicia a cargo de la Real Audiencia, sin embargo, el carácter preponderante del fiscal fue el de representante de los intereses de la hacienda pública o defender intereses tributarios de la Corona; perseguir los delitos y ser acusadores en el proceso penal; y asesorar a los órganos que tenían a su cargo la administración de la justicia.

Cabe indicar que la característica de esta institución en esta *época radica fundamentalmente en integrar a los fiscales (Ministerio Público) a los organismos judiciales.*

En el Derecho Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, en el capítulo titulado "Del Supremo Tribunal de Justicia", se *preveía la existencia de dos fiscales*, uno para lo civil y

otro para lo *criminal*. La duración del cargo de fiscal era de conformidad con la ley de *cuatro años* sin posibilidad de reelección inmediata, sino pasado un cuatrienio después de concluido su ejercicio.

Para el 22 de febrero de 1822 se expide un Decreto en el cual se confirma que constituyen el Supremo Tribunal dos magistrados propietarios y un fiscal.

En la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, se dispuso que la Corte Suprema de Justicia se compondría de once ministros, distribuidos en tres salas, y de un fiscal. El Congreso General podía aumentar o disminuir su número, de así juzgarlo conveniente. Asimismo, se establecía la *inamovilidad de los ministros y fiscales de la Corte Suprema de Justicia*.

Es la ley de febrero de 1826 la que además de prever para el Ministerio Fiscal visitas a las cárceles, determina su intervención en todas las causas criminales de interés de la Federación y en los conflictos de jurisdicción para entablar o no el recurso de competencia.

La composición de la Corte Suprema siguió el mismo esquema con la vigencia de las siete leyes de 1836, estableciendo la quinta de ellas relativa al "Poder Judicial de la República Mexicana", para cada uno de los tribunales superiores de los departamentos, su integración con jueces y fiscales, *estos últimos inamovibles en sus cargos y suspendidos sólo mediante juicio ante el Congreso*.

En las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, se estableció que la Corte Suprema de Justicia habría de componerse de once ministros y un fiscal. Se implanta también los fiscales generales cerca de los tribunales para hacerse cargo de los negocios de la Hacienda.

Como consta hasta 1853 se observa en todos los ordenamientos antes mencionados una tendencia hispánica de considerar a los fiscales como integrantes del Poder Judicial, adjudicándoles funciones de defensores de la



Hacienda Pública y de acusadores en el proceso penal, pero sin llegar a constituirse en un organismo unitario.

Por su parte, en la Ley de Lares de diciembre de 1853, se instituye la organización del Ministerio Público como dependiente del Poder Ejecutivo. El fiscal debía ser oído siempre que hubiere duda y obscuridad sobre el sentido de la ley. El Procurador General de la Nación representaba los intereses del Gobierno. Claramente se disponía: "es el encargado de defender o cuidar los intereses nacionales en los siguientes casos: en los negocios que se sigan ante la autoridad judicial, en los contenciosos administrativos, en los asuntos de expropiación, así como en todos los que tenga interés la hacienda pública o se afecte su jurisdicción especial, y en todos los demás que prescriban las leyes".

Pero en la Constitución surgida del Congreso de 1857, se vuelve a la posición asumida anteriormente y se incorpora la existencia del Fiscal y la del Procurador General en el Poder Judicial. En efecto, en el texto definitivo, en su título III relativo a la división de poderes, en la Sección III dedicada al Poder Judicial se declara que la Suprema Corte de Justicia estaría compuesta por once ministros propietarios, cuatro supernumerarios, un fiscal y un procurador general. Se establecía que los *cargos de Fiscal, de Procurador General y de Ministros tendrían una duración de seis años*, permitiendo la renuncia sólo por causa grave, calificada como tal por el Congreso o, en los recesos por la diputación permanente.

La línea seguida en las distintas cartas fundamentales al regular dentro de la composición de la Suprema Corte de Justicia al fiscal y al procurador general, se interrumpe con la reforma constitucional del 22 de mayo de 1900 al disponer que la organización del Ministerio Público estaría determinada por una ley especial, siendo ésta la primera ocasión en que el término "Ministerio Público" se utiliza en un texto constitucional de nuestro país. Bajo su vigencia, en noviembre de 1908 se expide la Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones, que comenzó a regir en febrero del año siguiente.

En ella se caracteriza al Ministerio Público como la institución encargada de auxiliar a la administración de justicia en el orden federal civil y penal a través de las promociones conducentes conforme a la ley, así como de procurar la persecución, investigación y represión de los delitos. Ante la Suprema Corte de Justicia y tribunales federales debía defender los intereses de la Federación y a su cargo estaba también la representación del Ejecutivo Federal, con el ejercicio de las acciones que a éste correspondiesen y su defensa al igual que la de, entre otros, los secretarios de estado, cuando fueren demandados.

Los precedentes de la reforma constitucional de 1900, los encontramos en una iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados, por el Ejecutivo Federal el 7 de noviembre de 1896, y en la que precisamente propone suprimir los cargos de fiscal y Procurador General de la Suprema Corte de Justicia creando la Procuraduría General de la República, que absorbía las funciones del Ministerio Público.

Sin duda, resultan enriquecedores los razonamientos esgrimidos en el dictamen que recayó a la iniciativa y que elaboraron las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Primera de Gobernación de la Cámara de Diputados, y que fue discutido el 28 de septiembre de 1899. Esto es así, porque del espíritu del Constituyente claramente se desprende su preocupación por darle independencia al poder Judicial, y como ha sostenido la doctrina al propio Ministerio Público a fin de mantener su independencia de los tribunales, en este sentido en dicho dictamen se expuso, entre otros aspectos lo siguiente:

*"Trátase, pues, de eliminar del seno de la Suprema Corte al Fiscal y al Procurador, y de instituir con las atribuciones de estos funcionarios el Ministerio Público federal, por medio de una ley que seguramente lo definirá y organizará mejor que como está ahora, para la defensa de los intereses públicos, en sus múltiples manifestaciones.*

*"Las Comisiones aceptan en principio las reformas iniciadas por el Ejecutivo, y encuentran convincentes las razones en que las funda.*

*"No parece bien, en verdad, que integren la Suprema Corte, con voz y voto en sus deliberaciones, funcionarios que en último análisis no son sino agentes del Ejecutivo, es decir, partes litigantes, lo mismo cuando llevan la voz de la acusación, que cuando defienden los intereses de la Hacienda Pública. Confundir, pues, como se ha confundido hasta ahora, las funciones del Fiscal y el Procurador General, agentes del poder público, con las de Jueces supremos del país, es desconocer las más sencillas nociones de equidad y de justicia.*

*"Por otra parte, la organización de la Suprema Corte, tal como fue hecha, se inspiró necesariamente en los conceptos y tradiciones de la antigua Legislación y Jurisprudencia españolas, tradiciones y conceptos que no pueden sostenerse en la época actual, que la misma España ha desechado ya, como anacronismos que no se compadecen con las teorías reinantes sobre organizaciones e independencia de los Tribunales Judiciales.*

*"La institución del Ministerio Público vendrá a disolver ese diptongo inaceptable que hace el Fiscal y del Procurador jueces en su propia causa, y permitirá una más amplia y más independiente defensa de los intereses públicos y un fallo más imparcial y sereno de la justicia.*

*"Nosotros mismos, en la organización de los Tribunales del orden común, y aun del militar, tenemos ya esta institución, que ha contribuido en mucho al mejor despacho e los Tribunales ordinarios y militares; y parece, por tanto, una verdadera anomalía que el Supremo Tribunal del país y la defensa de los intereses más altos como son los nacionales, no se constituyan y organicen e consonancia con los progresos realizados por la ciencia jurídica.*

*"Si el Ministerio Público federal ha de resumir en su organización las funciones actuales del Fiscal y del Procurador General y si estas funciones no son otra cosa que el ejercicio de las facultades y de los deberes propios*

*del poder administrativo, cuyo Jefe Supremo es el Presidente de la República, claro es que los funcionarios que han de constituir el Ministerio Público federal deben ser nombrados libre y exclusivamente por el Ejecutivo.*

*"Deseosas las Comisiones unidas, de que el Ministerio Público se organice precisamente conforme a los principios expuestos, que son los mismo que campean en la nota del Ejecutivo, y de evitar toda ambigüedad en el concepto de la reforma iniciada al artículo 96, se permiten adicionarla en los términos siguientes:*

*"Artículo 91. La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de quince Ministros y funcionará en Tribunal Pleno o en Salas de la manera que establezca la ley.*

*"Artículo 96. La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación.*

*"Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".*

Incluso, resulta oportuno aludir la parte relativa de la exposición de motivos de la referida Ley de Organización del Ministerio Público Federal y Reglamentación de sus Funciones de noviembre de 1908, ya que refrenda o explica con claridad el espíritu de la reforma constitucional de 1900:

*"El Ministerio Público es considerado, dentro de la sana doctrina científica, como un ramaje del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, de donde emana la necesidad de que tenga una existencia propia, independiente y enteramente separada de los tribunales, cuya misión de administrar justicia, de dar a cada uno lo que es suyo y de definir el derecho, es bien distinta. El Poder Judicial ejerce una función coactiva de administrar y aplicar las leyes para terminar las contenciones que surgen entre los miembros de la colectividad, y los jueces, que son los órganos de la ley, no hacen el derecho, sino que lo declaran, lo aplican juzgando, en tanto que el Ministerio Público es un litigante que ejercita el derecho de petición en nombre de la sociedad y del Estado. No pueden confundirse ni reglamentarse por la misma ley, y los preceptos que establecen y rigen el Ministerio Público deben ser distintos, formar un conjunto separado, de los que establecen y rigen el poder encargado de administrar justicia."*

Por su parte en la Constitución de 1917, cabe señalar que en la exposición de motivos, que a manera de informe presentó don Venustiano Carranza, se refirió al Ministerio Público, de la siguiente manera:

*"El artículo 21 de la Constitución de 1857 dio a la autoridad administrativa la facultad de imponer como corrección hasta quinientos pesos de multa, o hasta un mes de reclusión en los casos y modos que expresamente determine la ley, reservando a la autoridad judicial la aplicación exclusiva de las penas propiamente tales.*

*"Este precepto abrió una anchísima puerta al abuso, pues la autoridad administrativa se consideró siempre en posibilidad de imponer sucesivamente a su voluntad, por cualquiera falta imaginaria, un mes de reclusión, mes que no terminaba en mucho tiempo.*

*"La reforma que sobre este particular se propone, a la vez confirma a los jueces la facultad exclusiva de imponer penas, sólo concede a la autoridad administrativa castigar la infracción de los reglamentos de policía, que por regla general sólo da lugar a penas pecuniarias y no a reclusión, la que únicamente se impone cuando el infractor no puede pagar la multa.*

*"Pero la reforma no se detiene allí, sino que propone una innovación que de seguro revolucionará completamente el sistema procesal que durante tanto tiempo ha regido en el país, no obstante todas sus imperfecciones y deficiencias.*

*"Las leyes vigentes, tanto en el orden federal como en el común, han adoptado la institución del Ministerio Público, pero tal adaptación ha sido nominal, porque la función asignada a los representantes de aquél tiene carácter meramente decorativa para la recta y pronta administración de justicia.*

*"Los jueces mexicanos -continúa don Venustiano Carranza- han sido durante el período corrido desde la consumación de la Independencia hasta hoy, iguales a los de la época colonial ellos son los encargados de averiguar los delitos 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.*

*"La misma organización del Ministerio Público, a la vez que evitará ese sistema procesal tan vicioso, restituyendo a los jueces toda la dignidad toda la respetabilidad de la magistratura, dará al Ministerio Público toda la importancia que le corresponde, dejando exclusivamente la persecución de los delitos, la busca de los elementos de convicción que ya no se hará por procedimientos atentatorios y reprobados, y la aprehensión de los delincuentes.*

*"Por otra parte el Ministerio Público, con la policía judicial represiva a su disposición, quitará a los presidentes municipales y a la policía común, la posibilidad que hasta hoy han tenido de aprehender a cuantas personas juzguen sospechosas, sin más méritos que su criterio particular.*

*"Con la institución del Ministerio Público, tal como se propone, la libertad individual quedará asegurada porque según el artículo 16, nadie ser detenido sino por orden de la autoridad judicial, la que no podrá expedirla sino en los términos y con los requisitos que el mismo artículo exige..."*

En esta exposición, el señor Carranza define claramente la situación que había prevalecido en los tiempos anteriores a la reunión constituyente; habla de las arbitrariedades de las autoridades administrativas y de la capacidad legal que las leyes vigentes les otorgaban para cometerlas; se refiere a los atentados que en múltiples ocasiones cometían los jueces contra inocentes al ejercer al mismo tiempo funciones persecutorias contra los delitos, lo que creó la peligrosísima confusión con cargos, que desnaturaliza las funciones de la judicatura; también trata de la institución del Ministerio Público adoptada con anterioridad en las leyes mexicanas, pero con carácter meramente nominal y decorativo, sin mayor posibilidad de cumplir las condiciones para las cuales había sido creado, es decir, intervenir en la recta y pronta administración de justicia.

Para acabar con estas situaciones, el Primer Jefe propuso delimitar en forma precisa las funciones de persecución de los delitos, así como el castigo de las penas, ambas correspondientes tanto a la autoridad administrativa como a la judicial. A tal fin otorgó facultades exclusivas al Ministerio Público poniendo a su disposición a la policía judicial. Su reiterado objetivo era eliminar los abusos de las autoridades administrativas y de la policía común.

Así, la Constitución de 1917 estableció en materia penal una doble función del Ministerio Público: como titular de la acción penal y como jefe de la Policía Judicial.

Aún cuando quizá será excesivo hablar de una completa revolución en el sistema procesal, definitivamente sí constituyó un gran adelanto en materia penal el responsabilizar en forma directa y casi exclusiva de la función investigadora al Ministerio Público.

De los antecedentes históricos, que aluden a la evolución del Ministerio Público podemos decir que las mismas han tratado antes que nada de darle independencia a dicha Institución sobre otros poderes. Se puede constatar, que para lograrlo se han considerado varias alternativas, en cuanto a la primera se llegó a estimar que lo conveniente era encuadrar la función del Ministerio Público o fiscales o promotores fiscales como auxiliares o parte del Poder Judicial, conforme a la tradición histórica de carácter hispánico. La segunda alternativa es la que

pretende adscribir al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo, conforme a la teoría francesa o angloamericana.

En este sentido, es conveniente precisar que respecto a la adscripción del Ministerio Público dentro de la esfera del Poder Judicial, se considero en su momento un diptongo inaceptable ya que cohabitan en la misma casa funciones que deberían estar separadas, es decir se daba el panorama de ser al mismo tiempo juez y parte, por lo que separar al Ministerio Público del Judicial permitiría una más amplia y más independiente defensa de los intereses públicos y un fallo más imparcial y sereno de la justicia.

Por lo que corresponde, a la tesis de que debe darse una adscripción del Ministerio Público en la esfera del Ejecutivo, cabe decir que también encuentra sus detractores, ya que también se sostiene que esta situación genera una dependencia del Ministerio Público hacia el Ejecutivo, que provoca precisamente incondicionalidad y sumisión del órgano de la procuración de justicia e investigación de los delitos, con el negativo debilitamiento de dichas funciones.

Si bien en el caso de México, se han establecido una serie de mecanismos que permitan otorgarle independencia funcional al Ministerio Público, lo cierto es que actualmente, el esquema constitucional que se tiene diseñado para esta Institución puede llegar a encuartelar dicha independencia.

En efecto, el hecho de que el titular de la Procuraduría General, sea nombrado por el Ejecutivo y ratificado por las dos terceras partes del Senado, si bien parece suponer que ante el despliegue de una acción estatal compartida entre dos poderes públicos en el nombramiento de dicho Procurador, permitirá asegurarle a éste su independencia, lo cierto es que lamentablemente este propósito se ve mermado, debilitado o cancelado entre otras cosas porque no se garantiza realmente el principio de estabilidad, toda vez, que en contrapartida nuestro propio sistema constitucional prevé la facultad unipersonal y discrecional del titular del Ejecutivo para remover libremente al Procurador General de la República.



En este contexto, el titular del Ministerio Público siempre tendrá la amenaza latente de ser "despedido" por el Ejecutivo, situación que no puede negarse puede orillar al Procurador a una actitud incondicional frente al Ejecutivo, anulando el principio de libertad del que debe gozar la institución del Ministerio Público para desarrollar sus funciones y tomar sus decisiones. Y como ya dijimos la independencia del Ministerio Público implica, en su aspecto externo, la no subordinación, sometimiento o dominación de dicha Institución a ningún poder o agente formal o informal, que se constituya como un obstáculo para la neutralidad de su labor.

En este sentido, se advierte en la actualidad la tendencia de independizar al Ministerio Público del organismo Ejecutivo para solucionar la dramática contradicción de los integrantes de la institución. Algunas posiciones teóricas o doctrinarias señalan que lo correcto sería la incorporación del Ministerio Público al organismo judicial, e incluso indican que varias legislaciones contemporáneas así lo han venido haciendo, por ejemplo en Colombia, Costa Rica y Paraguay.

Otra solución, que se ha propuesto para la independencia del Ministerio Público es la creación de órganos autónomos; es decir, no incorporados o afiliados al Poder Ejecutivo o Judicial, incluso no adscrito tampoco al Legislativo. Entre las legislaciones que lo han hecho en los recientes años están **Argentina** por reforma de 1994, **Bolivia** en 1993, **Chile** en 1997, **Ecuador** en 1998, **El Salvador** en el año 2000, **Guatemala** en 1993, **Honduras** en 1993, **Perú** en 1993 y **Venezuela** en 1998.

Asimismo, dentro de los modelos de Ministerios Públicos dotados de autonomía frente a los poderes "tradicionales" del Estado encontramos el italiano y el portugués. En el caso de Italia el artículo 107 de su Constitución ha establecido que "El Ministerio Público gozará de las garantías establecidas con respecto a él, en las normas sobre el ordenamiento judicial"; incluso, cabe decir que Italia antes de 1948 recogía el modelo francés, en cuanto a que ubicaba al Ministerio Público dentro del Poder Ejecutivo. Por lo que hace al caso de *Portugal*, se ha

determinado que el Ministerio Público es un órgano que goza de autonomía externa y dependencia jerárquica interna, encargado de representar al Estado, ejercer la acción penal y defender la legalidad democrática y los intereses (colectivos) puestos por la ley bajo su custodia.

Ahora bien, y en virtud de la importancia del tema, nos permitimos transcribir las disposiciones normativas que en el derecho comparado se han establecido respecto a la autonomía del Ministerio Público:

## ***ARGENTINA***

### CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

#### Sección Cuarta - Del Ministerio Público

ARTÍCULO 120.- *El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la Justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.*

### LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PUBLICO

Ley 24.946

Organización e integración.

ARTICULO 1°- El Ministerio Público es un órgano independiente, *con autonomía funcional y autarquía financiera*, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad y de los intereses generales de la sociedad.

Ejerce sus funciones con unidad de actuación e independencia, en coordinación con las demás autoridades de la República, *pero sin sujeción a instrucciones o directivas emanadas de órganos ajenos a su estructura.*

...

## **CHILE**

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE CHILE

#### CAPÍTULO,VI-A

#### MINISTERIO PÚBLICO

#### [VIGENCIA LIMITADA]

Art. 80 A.- Un *organismo autónomo, jerarquizado, con el nombre de Ministerio Público*, dirigirá en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercerá la acción penal pública en la forma prevista por la ley...

#### LEY ORGÁNICA CONSTITUCIONAL DEL MINISTERIO PÚBLICO.

#### LEY NUM. 19.640

#### TÍTULO I

#### El Ministerio Público, funciones y principios que orientan su actuación

Artículo 1º.- El Ministerio Público es un *organismo autónomo y jerarquizado*, cuya función es dirigir en forma exclusiva la investigación de los hechos constitutivos de delito, los que determinen la participación punible y los que acrediten la inocencia del imputado y, en su caso, ejercer la acción penal pública en la forma prevista por la ley. De igual manera, le corresponderá la adopción de medidas para proteger a las víctimas y a los testigos. No podrá ejercer funciones jurisdiccionales.

## **GUATEMALA**

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

#### CAPÍTULO VI

#### MINISTERIO PÚBLICO

ARTÍCULO 251.- Ministerio Público. El Ministerio Público es una institución auxiliar de la administración pública y de los tribunales *con funciones autónomas*, cuyos fines principales son velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país y ejercer la representación del Estado.

Su organización y funcionamiento se regirá por su ley orgánica.

#### LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO

#### TÍTULO I

#### CAPÍTULO ÚNICO

#### Principios Básicos

Artículo 1. Definición. El Ministerio Público es una *institución con funciones autónomas*, promueve la persecución penal y dirige la investigación de los delitos de acción pública; además velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país.

Artículo 3. Autonomía. *El Ministerio Público actuará independientemente, por propio impulso y en cumplimiento de las funciones que le atribuyen las leyes sin subordinación a ninguno de los Organismos del Estado ni autoridad alguna, salvo lo establecido en esta ley. Anualmente tendrá una partida en el Presupuesto General de la Nación y sus recursos los administrará de manera autónoma en función a sus propios requerimientos.*

## **ECUADOR**

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE ECUADOR

## De la Procuraduría General del Estado

Artículo 214.- La Procuraduría General del Estado *es un organismo autónomo, dirigido y representado por el Procurador General del Estado, designado para un período de cuatro años por el Congreso Nacional, de una terna enviada por el Presidente de la República.*

## CAPÍTULO 3

## DEL MINISTERIO PÚBLICO

Art. 217.- El Ministerio Público *es uno, indivisible e independiente en sus relaciones con las ramas del poder público y lo integrarán los funcionarios que determine la ley. Tendrá autonomía administrativa y económica.* El Ministro Fiscal General de l Estado ejercerá su representación legal.

**PERU**

## CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

## CAPÍTULO X

## DEL MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 158º. El *Ministerio Público es autónomo.* El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. *El cargo de Fiscal de la Nación dura tres años, y es prorrogable, por reelección, sólo por otros dos.* Los miembros del Ministerio Público *tienen los mismos derechos y prerrogativas y están sujetos a las mismas obligaciones que los del Poder Judicial* en la categoría respectiva. Les afectan las mismas incompatibilidades. Su nombramiento está *sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros Poder Judicial* en su respectiva categoría.

## **EL SALVADOR**

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE EL SALVADOR

#### CAPÍTULO IV

#### MINISTERIO PÚBLICO

Artículo 191.- El Ministerio Público será ejercido por el Fiscal General de la República, el Procurador General de la República, el Procurador para la Defensa de los Derechos humanos y los demás funcionarios que determine la ley.

Artículo 192.- El Fiscal General de la República, el Procurador General de la República y el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos, serán elegidos por la Asamblea Legislativa por mayoría calificada de los dos tercios de los Diputados electos.

*Durarán tres años en el ejercicio de sus cargos y podrán ser reelegidos. La destitución solamente procederá por causas legales, con el voto de los dos tercios de los Diputados.*

Para ser Fiscal General de la República o Procurador General de la República se requieren las mismas cualidades que para ser Magistrado de las Cámaras de Segunda Instancia.

La ley determinará los requisitos que deberá reunir el Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos.

## **BOLIVIA**

### CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA

Artículo 126.- El Fiscal General de la República *es designado por el Congreso Nacional por dos tercios de votos* de sus miembros presente. Tiene su sede en la ciudad de Sucre.

El Fiscal General de la República *desempeña sus funciones por el plazo improrrogable de diez años y puede ser reelecto* después de transcurrido un tiempo igual al que hubiese ejercido su mandato. *No puede ser destituido sino en virtud de sentencia condenatoria previa acusación de la Cámara de Diputados y*

*juicio en única instancia en la Cámara de Senadores. A tiempo de decretar acusación, la Cámara de Diputados suspenderá de sus funciones al encausado. Para ser Fiscal General de la República se requieren las mismas condiciones que para ser Ministro de la Corte Suprema.*

El Fiscal General de la República *dará cuenta de sus actos al Poder Legislativo por lo menos una vez al año.* Puede ser citado por las comisiones de las cámaras legislativas y coordina sus funciones con el Poder Ejecutivo.

La Ley establece la estructura, organización y funcionamiento del Ministerio Público.

## ***VENEZUELA.***

### **CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA**

#### **Sección Tercera: Del Ministerio Público**

Artículo 284. El Ministerio Público estará bajo la dirección y responsabilidad del Fiscal o Fiscalía General de la República, quien ejercerá sus atribuciones directamente con el auxilio de los funcionarios que determine la ley.

Para ser Fiscal o Fiscalía General de la República se requieren las mismas condiciones de elegibilidad de los magistrados o magistradas del Tribunal Supremo de Justicia. *El Fiscal o Fiscalía General de la República será designado o designada para un período de siete años.*

Artículo 286. La ley determinará lo relativo a la organización y funcionamiento del Ministerio Público en el ámbito nacional, estatal y municipal, proveerá lo conducente para asegurar la idoneidad, probidad y *estabilidad de los fiscales o fiscalías del Ministerio Público.* Asimismo establecerá las normas para garantizar *un sistema de carrera para el ejercicio de su función.*

### **LEY ORGÁNICA DEL MINISTERIO PÚBLICO**

## TÍTULO

I

### Disposiciones Generales

Artículo 2. El Ministerio Público *es autónomo e independiente de los demás órganos del Poder Público y en consecuencia, no podrá ser impedido ni coartado en el ejercicio de sus funciones por ninguna otra autoridad.*

## **HONDURAS**

### LEY DEL MINISTERIO PÚBLICO

#### DERECHOS

#### TÍTULO I. DE LAS DISPOSICIONES GENERALES

##### CAPÍTULO I. DE LOS FINES Y OBJETIVOS.

Artículo 1. "El Ministerio Público es un organismo profesional especializado, *libre de toda injerencia político sectaria, independiente funcionalmente de los poderes y entidades del Estado*, que tendrá a su cargo el cumplimiento de los fines y objetivos siguientes: 1.- Representar, defender y proteger los intereses generales de la sociedad; 2.- Colaborar y velar por la pronta, recta y eficaz administración de justicia, especialmente en el ámbito penal; llevando a cabo la investigación de los delitos hasta descubrir a los responsables, y requerir ante los tribunales competentes la aplicación de la ley, mediante el ejercicio de la acción penal pública ..."

**Ahora bien**, el impulso por la independencia del Ministerio Público, ha sido una constante, incluso debemos mencionar que desde el primer Congreso Mexicano y Segundas Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal, efectuadas en la Ciudad de México en febrero de 1960, ya se abordaba esta propuesta, por lo que se aprobó por aclamación la recomendación de que "El Ministerio Público debe ser un órgano independiente del Poder Ejecutivo y gozar de las prerrogativas de



inamovilidad y demás garantías constitucionales reconocidas a los miembros del Poder Judicial".

Bajo este panorama, es oportuna la posición asumida por el ilustre jurista Héctor Fix-Zamudio en el sentido de que: "El Ministerio Público en sentido estricto debe independizarse del Poder Ejecutivo, pues la función esencial que realiza tiene carácter judicial y no administrativo; *ya sea que se le incorpore o no al poder Judicial* como ocurre en algunos ordenamientos contemporáneos, de todas maneras sus miembros deben gozar de las mismas garantías de autonomía, estabilidad, promoción, que se han conferido a los jueces, y que en nuestro ordenamiento necesitan todavía perfeccionamiento".

Por nuestra parte, se estima que la solución para la independencia del Ministerio Público es la de transformar su naturaleza jurídica en un órgano constitucional autónomo. No compartimos la idea de incorporarlo al Poder Judicial, en virtud de que los antecedentes históricos han dado evidencia de que cuando esto fue así, tuvo repercusiones negativas en el aparato de justicia, ya que la dualidad de funciones de juez y parte, ocasiono perjuicio a la esfera jurídica de los gobernados, en virtud del exceso que muchas de las veces se suscitó ante la concentración de funciones que el Poder Judicial tenía para perseguir, investigar y castigar los delitos.

Además como lo deja ver el jurista Héctor Fix-Zamudio no necesariamente puede alcanzarse la independencia del Ministerio Público mediante su incorporación al Poder Judicial, sino mediante garantías de autonomía, estabilidad y remuneración de sus integrantes.

Adicionalmente, cabe indicar que en algunos países donde existía la afiliación o incorporación del Ministerio Público al Poder Judicial, han venido transitando en crearlos como órganos separados del Poder Judicial o como bien lo han afirmado algunos se ha ubicado como un "extrapoder". Dicho diseño institucional, cabe decirlo con claridad ha tenido como propósito central el de fortalecer la

independencia del Ministerio Público, situación esta que desecha la idea de transitar hacia la judicialización del Ministerio Público, y por el contrario caminar hacia su constitucionalización como órgano autónomo.

En este sentido, cabe decir que los órganos constitucionales autónomos son aquellos inmediatos y fundamentales establecidos en la Ley Fundamental y que no se adscriben claramente a ninguno de los poderes tradicionales del Estado, es decir, son órganos de equilibrio constitucional y político, y sus criterios de actuación no pasan por los intereses inmediatos del momento, sino preservan la organización y el funcionamiento constitucional.

Luego entonces, la existencia de los órganos constitucionales autónomos, deviene también como una forma de distribución de la función estatal, y se inscribe como mecanismo de equilibrio o racionalización en el ejercicio del poder.

Cabe recordar que el principio de la división de poderes obedeció a la necesidad de limitar el poder omnímodo de los reyes. Hoy, a finales del siglo XX, la teoría sigue manteniendo trascendencia, pero se extrae de ella sólo lo que importa, evita la concentración de poder en manos de pocos centros dominantes.

La teoría de la división de poderes tiene antecedentes desde Aristóteles, pero es a partir del siglo XVIII, con las ideas de Montesquieu, cuando esta teoría alcanzó su más acabada expresión ideológica. Es así, que la forma clásica en la que se ha expuesto la doctrina de la separación de poderes, corresponde a Montesquieu, en la fórmula de pesos y contrapesos, en el sentido de un apasionado alegato en defensa de la libertad. Montesquieu aclaró que para que no pudiera abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder.

Más allá de lo que puede decirse del principio de la división de poderes, lo cierto es que las ideas de Montesquieu no están muertas, sino por el contrario hoy se refrenda el postulado del control del poder por el poder mismo dentro de los

sistemas democráticos. Pero en el entendido de que dicho postulado de ninguna manera es una separación rígida, sino que incluso dicho principio ha evolucionado o se ha perfeccionado a las nuevas realidades sociales y políticas de los Estados de hoy. Pero siempre bajo la base de los pesos y los contrapesos del poder.

Por tanto, se puede afirmar que los órganos constitucionales autónomos representan una evolución en la teoría clásica de la división de poderes, porque se entiende que puede haber órganos ajenos a los poderes tradicionales sin que se infrinjan los principios democráticos o constitucionales.

En el pasado, el centro dominante de donde emanaba el poder era el rey. Ahora, los poderes suelen estar, además de las instituciones, en la sociedad; partidos, organizaciones empresariales transnacionales, medios de comunicación, etc.

Precisamente por eso, hoy la realidad ha impuesto nuevos órganos capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los poderes clásicos, pero también de restringir y sujetar al derecho a los otros "poderes" sociales, políticos y económicos: partidos, iglesias, medios de comunicación, grupos empresariales nacionales y transnacionales.

La naturaleza jurídica de los órganos autónomos constitucionales es difícil de establecer, en virtud de la función que desempeñan, sin embargo, y conforme lo expuesto por algunos autores, particularmente por F. Cárdenas una característica esencial de los órganos constitucionales es su participación en la dirección política del Estado, en la formación de la voluntad estatal, en la dirección del poder supremo del Estado, en las funciones de dirección y estructuración políticas, en el "indirizzio politico generale", etcétera. En general estos órganos deben atender a los principios siguientes:

***Inmediatez.*** Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución.

***Esencialidad.*** Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.

***Dirección Política.*** Participan en la dirección política del Estado, y emanan de actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales contribuyendo a la toma de decisiones del Estado.

***Paridad de Rango.*** Mantienen con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación.

***Autonomía.*** Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.

***Apolitividad.*** Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos.

***Inmunidad.*** Los titulares de éstos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades.

***Transparencia.*** Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidos por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente los órganos del Estado.

***Intangibilidad.*** Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.

***Funcionamiento interno apegado al Estado de derecho.*** Es decir, sería imprescindible que en las responsabilidades administrativas de funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales.

En resumen, los organismos autónomos son generalmente entidades técnicas de control que no se guían por intereses partidistas o coyunturales, que se organizan y funcionan en base a los principios de inmediatez, esencialidad, dirección política, paridad de rango, inmunidad, transparencia, intangibilidad y siempre sujetos a la ley; y para su funcionamiento ideal no sólo deben ser independientes de los poderes clásicos, sino de los partidos o de otros grupos o factores reales de poder.

Por lo tanto, ante la necesidad de contar con un adecuado y eficaz marco normativo que garantice el buen cumplimiento de las funciones del Ministerio Público, fundamentalmente la de ser el responsable en la investigación y persecución de los delitos, y consecuentemente la contribución importante que tiene en la viabilidad del Estado de Derecho y con ello en la construcción de una vida social más justa, más armónica y más segura para los mexicanos y mexicanas, es que se propone reformar los artículos 21 y 102 de nuestra Ley Fundamental, para establecer que el Ministerio Público de la Federación, es un organismo constitucional dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, responsable de la persecución ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal. Y que para el desempeño de sus funciones contará con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria.

Se trata que la función de procuración de justicia, se realice atendiendo a principios y criterios de objetividad y eficacia técnica, sin que en ningún momento sus acciones y resultados estén subordinados a decisiones políticas del Ejecutivo o de cualquier otro poder o interferencia. Con esta propuesta se busca desvincular al Ministerio Público de toda politización y generar así un esquema lo suficientemente sólido para que el desempeño de sus funciones sea ajeno al devenir político nacional, al tiempo que se le brinda a la ciudadanía las bases de un marco jurídico confiable, seguro y transparente, al que debe sujetarse la actuación en la función estatal de procurar justicia.

Al crearse el Ministerio Público con la naturaleza de órgano constitucional autónomo, se constituye como una acción benéfica, ya que al estar dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, así como el de contar con autonomía técnica, de gestión y presupuestaria, le permitirá a dicha Institución actuar con

mayor serenidad, eficacia, profesionalismo e imparcialidad particularmente en cuanto a su intervención en el proceso penal, ya que su ingreso, estabilidad y promociones están diseñadas para asegurar su independencia frente a cualquier interferencia.

## ***2. Cambio de denominación de la Procuraduría General de la República por el de Fiscalía General de la Federación.***

Se propone cambiar el nombre de la Procuraduría General de la República por el de Fiscalía General de la Federación, y en consecuencia el de Procurador General por el de Fiscal General. Si bien los orígenes del Ministerio Público fueron de carácter tributario o hacendario, y de ahí su denominación como "fiscalía o fiscal", no menos cierto es que durante muchos años se llegaron a identificar como fiscal criminal, y que con el paso del tiempo fueron asumiendo la función de ser los responsables de la investigación y persecución de los delitos, siendo dicha actividad las más importantes que hoy desempeña.

En este sentido los antecedentes históricos justifican el cambio que se propone, pero aunado a ello habría que decir que en virtud del descrédito o desconfianza social hacia la Procuraduría, resulta conveniente el cambio de nomenclatura, no porque ello vaya a significar por si mismo una mejoría de la Institución, claro que no, porque ello ha de derivarse de su desempeño y de los resultados benéficos que produzca. En efecto, la credibilidad se gana con acciones y hechos, no obstante el cambio de nombre permitirá ser un punto de arranque para sentar las bases de la recuperación de la credibilidad de dicha Institución.

Además, al cambiar la naturaleza jurídica del Ministerio Público de un órgano dependiente del Ejecutivo a un órgano realmente autónomo, obviamente la denominación que se plantea vendría a constituirse como la señal o alumbramiento o transformación de un nuevo modelo institucional, particularmente porque se vigoriza su independencia.

### ***3. Procedimiento compartido y equilibrado en el nombramiento del Fiscal General de la Federación.***

A fin de contribuir a fortalecer la independencia del Fiscal General de la Federación se propone seguir conservando la atribución compartida que entre Ejecutivo-Legislativo existe hoy respecto al Procurador General, por lo tanto la designación del Fiscal se hará mediante una propuesta en terna que realice el presidente de la República, para que de alguno de los propuestos, se apruebe al que ha de ser el Fiscal; y con el fin de dotar dicho nombramiento de la mayor legitimidad posible es que se plantea que tal aprobación debe hacerse con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, o en los recesos de ésta por la mayoría de los integrantes de la Comisión Permanente, dentro del improrrogable plazo de treinta días.

En este sentido, nos manifestamos a favor de seguir manteniendo la intervención del Ejecutivo Federal en el nombramiento del titular del Ministerio Público, por estimar que son varias las razones positivas que ello conlleva, tales como las siguientes:

Que la intervención del Ejecutivo Federal y de una de las Cámaras del Congreso de la Unión permite fortalecer la mutua colaboración entre Poderes de la Unión, y consecuentemente se ve fortalecido el principio de división de poderes.

Que el principio de la división de poderes o separación de funciones, implican un control recíproco o mutuo, mediante la idea de los temperamentos en el ejercicio de la función estatal, mediante la concurrencia o cooperación entre los órganos del poder público a fin de completar o perfeccionar la acción gubernativa, por lo que la concurrencia del Ejecutivo y del Legislativo en el nombramiento del Fiscal General de la Federación contribuye alcanzar estos propósitos.

Que la colaboración de dos poderes permite que el análisis, estudio y aprobación de quien vaya a ser Fiscal General de la Federación recaiga en la persona más idónea o adecuada para desempeñar este cargo.

Que al compartir el Poder Legislativo y el Ejecutivo la responsabilidad, le da mayor legitimidad a la designación del Fiscal General de la Federación habría en la designación una indirecta pero doble legitimidad democrática.

Que la colaboración entre ambos poderes hace que el Fiscal General de la Federación tenga un mayor compromiso en su función con el pueblo, ante el hecho de haber sido designado por poderes públicos emanados del voto popular.

Que con este esquema compartido entre el Ejecutivo y el Legislativo se erradican compromisos políticos en la figura del Presidente o bien con las elites de los partidos políticos o con los grupos parlamentarios. Además al ser el Senado el que hace la aprobación orilla a que se privilegie el acuerdo de las distintas fuerzas políticas y el consenso para elegir a dicho funcionario del Ministerio Público, que aunado a la no posibilidad de que el presidente de la República ya no puede remover libremente al Fiscal, se estaría garantizando con ello una mayor independencia de este poder, principio necesario para una buena procuración de justicia.

Que este esquema de nombramiento compartido permite una relación simétrica, es decir de equilibrio y de racionalidad en la conformación de un órgano autónomo y por lo tanto distinto de ambos poderes públicos, contribuyendo con ello a la imparcialidad en su designación, y en el futuro a la de su propia actuación.

Que esta concurrencia es similar a la que se da para el nombramiento de los Ministros, y en este sentido nadie puede negar su carácter independiente frente al Ejecutivo o al Legislativo.



#### ***4. Principio de estabilidad y permanencia en el cargo de Fiscal General de la Federación.***

A fin de salvaguardar la estabilidad del titular del Ministerio Público, como premisa fundamental de los órganos autónomos, es que se propone que el cargo de Fiscal General de Federación sea por siete años y que puedan ser nombrados nuevamente por una sola vez para un periodo igual. Adicionalmente, se dispone que no podrán ser separado del cargo salvo por las causas y conforme a los procedimientos previstos en el Título Cuarto de esta Constitución.

Con esta propuesta, se eliminaría de una vez por todas la añeja tesis de que el Ejecutivo Federal, puede remover libremente al titular del Ministerio Público, situación que no podemos negar pervierte o puede pervertir la independencia de esta Institución. Efectivamente, si bien se da una legitimidad del titular del Ministerio Público a través del proceso de nombramiento, en virtud del voto de confianza que le otorgan dos poderes públicos, también es cierto que el titular del Ministerio Público gravita en una constante incertidumbre, inestabilidad, presión y subordinación al Ejecutivo, ante el hecho de que éste pueda ejercer su facultad discrecional de remoción.

Incluso cabe acotar, que en los antecedentes históricos relativos a la evolución del Ministerio Público, se pudo constatar como una de las premisas el de dar estabilidad a los fiscales, mediante el establecimiento de un plazo determinado para ocupar el cargo o bien previendo su inamovilidad.

Estamos convencidos que la estabilidad del Fiscal General de la Federación, mejorará considerablemente las funciones de procuración en nuestro país, que actualmente, no obstante los avances logrados, se encuentra bastante demeritada ante la opinión pública, ya que se abandonaría la vinculación directa con el Poder Ejecutivo, que tradicionalmente ha afectado gravemente los postulados de objetividad y de buena fe que deben inspirar las actividades del Ministerio Público, puesto que en ocasiones ha operado (con mayor vehemencia en el orden local), la discrecionalidad sobre la legalidad.

### ***5. Principio de inmunidad para el cargo de Fiscal General de la Federación.***

Congruente con el principio de estabilidad, y como sucede en los demás órganos autónomos establecidos por la Constitución, se hace indispensable reformar el artículo 111 a fin de otorgar al Fiscal General de la Federación mecanismos que lo protejan contra injerencias o presiones de los otros poderes públicos que amenacen su función de investigar y perseguir los delitos, y que aunado al principio de permanencia que la autonomía requiere es que se propone dotar de inmunidad constitucional al Fiscal General de la Federación, al igual que ocurre actualmente con la figura vigente de Procurador, con los integrantes del Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y diversos funcionarios públicos con altas responsabilidades.

### ***6. Establecer la responsabilidad política del Fiscal General de la Federación.***

Un aspecto importante que no debe dejarse pasar por alto, es el relativo al sistema de rendición de cuentas del titular de este órgano constitucional autónomo, en donde resulta necesario establecer las causas de responsabilidad constitucionales necesarias en el ejercicio de su actuar, con miras a evitar que el poder conferido en este caso al titular de la Fiscalía, no se desborde o se extralimite. En este sentido, resulta necesario someter a mecanismos de control y adecuada rendición de cuentas y de responsabilidades a la institución del Ministerio Público, a efecto de que su actuar se encuentre debidamente supervisado, verificado, inspeccionado, etc.

En este sentido se propone establecer como sujeto de responsabilidad política a que alude el artículo 110 constitucional al Fiscal General de la Federación, lo que permitiría el control político por parte del Congreso de la Unión, como un dique a futuros excesos en el ejercicio de la función pública del Ministerio Público.

## ***7. Incompatibilidad del Fiscal como consultor o asesor del Ejecutivo Federal.***

Como una de las conclusiones del I Congreso Latinoamericano de Derecho Constitucional, celebrado en la Ciudad de México en 1975, se encontró la de recomendar independencia al Ministerio Público respecto del Ejecutivo Federal, a fin de lograr la realización práctica de la justicia constitucional, separando las atribuciones de asesoría y de representación de gobierno de las de representación social y persecución de los delitos, pues se consideraba que no debían confundirse las atribuciones del Ministerio Público como representante social y titular de la acción penal con la de asesoría jurídica del Gobierno.

El análisis al respecto no fue de modo alguno nuevo, baste referir el histórico debate sostenido por el licenciado Luis Cabrera y el licenciado Emilio Portes Gil en el año de 1932, siendo este último Procurador General de la República y en el que el licenciado Luis Cabrera reflexionaba "este carácter de consultor jurídico del Gobierno es notoriamente incompatible con las funciones del Ministerio Público propiamente dichas, pues especialmente al intervenir el Ministerio Público en la materia de amparos, no podría desempeñar el doble papel de defensor de la Constitución y de consejero del Gobierno en actos que el mismo Poder Ejecutivo hubiera ejecutado, precisamente bajo el patrocinio y conforme a la opinión del Procurador General de la República en sus funciones de consejero del Gobierno".

El desarrollo ocurrido en la administración pública federal por cuanto hace a la especialización de las diversas materias, había relegado la función de consejero del Gobierno que le era atribuida al Procurador General de la República, ya así lo apuntaba el licenciado Portes Gil en el año de 1932, al afirmar que "hasta ahora la función, consultiva del procurador, en asuntos concretos de Gobierno, ha sido débil".

Estas reflexiones fueron concretadas por el poder revisor en el mes de diciembre de 1994, al modificar el apartado A del artículo 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suprimiendo para el Procurador General de la

República la calidad de consejero jurídico del Gobierno, a efecto de que las funciones que desempeñe sean las inherentes a la calidad de representante social que en el contexto constitucional se atribuye a la institución del Ministerio Público de la que aquel es titular.

Ahora bien, al pasar la Procuraduría General de la República, a ser un órgano constitucional autónomo denominado Fiscalía General de la Federación, y por ende, de acuerdo a su naturaleza jurídica, y a no depender orgánicamente del poder Ejecutivo, resulta necesario relevar a la Fiscalía de las funciones representativas que detenta actualmente a nombre del Ejecutivo Federal, tales como la representación de los negocios en que la Federación sea parte, así como los asuntos en que intervengan los diplomáticos o los cónsules generales, para trasladarlas en consecuencia a la llamada Oficina del Abogado General de la Federación, actualmente la Consejería Jurídica del Ejecutivo, misma que estará a cargo de las dependencias del Ejecutivo Federal que para tal efecto señale la ley respectiva.

En ese sentido, se propone modificaciones a los artículos 29, 102, 105 y 107 constitucionales a fin de que se le transfiera a la Oficina del Abogado General de la Federación, entre otras facultades, las siguientes:

- a) Acordar con el Presidente de la República, en igualdad con los Titulares de las Secretarías de Estado, la suspensión de garantías a que hace referencia el artículo 29 constitucional;
- b) Presentar acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como Tratados Internacionales celebrados por el Estado mexicano;
- c) Solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conozca de los recursos de apelación en contra de las sentencias de los Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su trascendencia e interés así lo ameriten;

d) Solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que conozca de amparos directos, o en su caso, amparos en revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten; y

e) Denunciar contradicciones de tesis sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito así como por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

***8. De la facultad para interponer controversias constitucionales y como defensor de la constitucionalidad en materia penal.***

Por su parte, reconociendo la naturaleza jurídica propuesta para la Institución del Ministerio Público, tanto en el ámbito federal como estatal, como un órgano constitucional autónomo en paridad de rango con los otros órganos del estado, se le dota además de la facultad para investigar y perseguir los delitos, de determinadas facultades constitucionales, tales como las siguientes:

a) Presentar controversias constitucionales que se susciten entre el Titular del Ministerio Público de la Federación y el Titular del Ministerio Público de las Entidades Federativas; entre el Titular del Ministerio Público de la Federación y el Ejecutivo Federal, e incluso entre el Titular del Ministerio Público de las Entidades Federativas y el Poder Ejecutivo de la misma Entidad Federativa;

b) Presentar acciones de inconstitucionalidad contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, exclusivamente respecto de disposiciones de carácter penal;

c) Solicitar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que conozca de amparos directos o amparos en revisión en materia penal, que su interés y trascendencia así lo ameriten;

d) Denunciar contradicciones de tesis en materia penal, sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, así como por las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En cuanto a las facultades descritas en los incisos b, c y d, cabe aclarar que únicamente se otorga a la Fiscalía General de la Federación el control respecto a la constitucionalidad de normas de carácter general única y exclusivamente acotada en materia penal, toda vez que dicha función de control constitucional respecto a ésta y otras materias se mantendrán otorgadas al poder Ejecutivo a través de la Oficina del Abogado General de la Federación.

***9. Establecer la orientación y supervisión ciudadana en las funciones de la Fiscalía General de la Federación.***

La verdadera democracia, no se agota en las elecciones, ni significa tampoco que los votos sean la única forma plausible de darle vida a la participación democrática. Para que esta forma de gobierno opere en una sociedad de manera cotidiana, es ciertamente indispensable que se incentive las formas de participación ciudadana, más aún cuando la soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo, por lo que el único control eficaz sobre la actuación de los órganos públicos son los propios gobernados.

Además debe quedar claro que el arte o misión de la actividad estatal ha de ser la de conocer la lectura social, la de pulsar el contexto de lo que pasa en la comunidad, para con ello corregir las acciones y mejorar el servicio público.

En este contexto, se ha llegado a considerar que un sistema de control y responsabilidades de la institución del Ministerio Público basado exclusivamente en la supervisión de los demás poderes del Estado, resulta limitado ante la magnitud e importancia de la naturaleza jurídica que se le pretende otorgar a la institución del Ministerio Público.

Por ello, un sistema de control y responsabilidad basado en la incorporación de la ciudadanía en las labores de vigilancia, asesoría y evaluación del Ministerio Público, parece ser el diseño institucional más acorde con el nivel de autonomía requerido por la institución y la necesidad de que esta sea sometida a controles eficientes que permitan hacer presente su responsabilidad cuando corresponda.

Para tal efecto, conscientes de que la vigilancia y la evaluación social, crea condiciones para un mayor control por parte de la sociedad civil, respecto del funcionamiento de la institución del Ministerio Público, al mismo tiempo de que constituye un obstáculo para propiciar la injerencia de otros órganos estatales en el trabajo del Ministerio Público, se propone establecer a nivel constitucional, la creación de consejos consultivos dentro de la Fiscalía, como órganos de supervisión, asesoría, control, seguimiento y evaluación de las acciones, políticas públicas, programas y proyectos que desarrolle la Fiscalía en el ejercicio de sus funciones de procuración de justicia.

Con esta propuesta, se da una forma de fortalecer la rendición de cuentas, así como para que la Fiscalía General pueda vincularse más con la sociedad a la que debe servir. En todo caso será la Ley la que determinará sus atribuciones e integración, en la que obviamente deberá contarse con representación de la ciudadanía.

#### ***10. Mecanismos de control hacia la Fiscalía General de la Federación.***

Los promoventes de esta iniciativa están convencidos que la autonomía constitucional del Ministerio Público implica sujeción de dicha potestad a determinadas condiciones o mecanismos de vinculación y supervisión por parte de los otros poderes de la Unión, particularmente de este Congreso General; por que autonomía no implica irresponsabilidad o dislocación de pesos y contrapesos, que den lugar a prácticas arbitrarias o de corrupción o a la desvinculación de la actividad ministerial de controles internos o externos, por el contrario el principio de la división de poderes refrenda la necesidad de control recíproco o de control mutuo. En tal sentido, se sugiere establecer en el artículo 102 y 93 constitucional varias previsiones a saber:

1ª) La obligación del Fiscal General de la Federación de presentar anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades, al efecto deberá comparecer ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

2ª) La existencia de un órgano de control interno de la Fiscalía General de la Federación, cuyas funciones y organización estarán determinadas por la ley. Adicionalmente, se deja claramente establecido que lo anterior será con independencia de las facultades que correspondan realizar a la Entidad Superior de la Federación en los términos de lo dispuesto por el artículo 79 de esta Constitución. Estas dos propuestas caminan en el sentido de contar con mecanismos internos y externos de control necesarios para evitar una dislocación en el ejercicio de la función estatal conferida a la Fiscalía de la Federación.

3ª) Se refrenda como postulado que el Fiscal General de la Federación y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

4ª) Se establece la obligación del Fiscal General de la Federación de rendir ante el Senado del Congreso de la Unión, la protesta de hacer guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.

5ª) Se reitera para el caso del Fiscal General de la Federación, la obligación de comparecer a cualquiera de las Cámaras del Congreso, previa citación de éste para que informe respecto algún asunto concerniente a su responsabilidad, situación que se prevé en el artículo 93.

### ***11. Las bases constitucionales para el servicio de carrera de los funcionarios del Ministerio Público.***

Consideramos de suma importancia establecer las bases para que pueda concretarse, fortalecerse y redimensionarse el servicio de carrera de los funcionarios de la Fiscalía General de la Federación. Sin duda la propuesta que se plantea tiene bondades enormes para la función pública ministerial, ya que al establecerse las bases de organización, funcionamiento y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en dicha Institución, esta operaría bajo los principios de legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad y competencia por mérito.



Lo anterior, permitiría construir una Fiscalía al servicio del Estado y en beneficio de la sociedad; proporcionar servicios públicos de calidad con eficiencia y eficacia, basados en un servicio profesional de carrera regido por principios; garantizaría el ingreso a través de la competencia abierta con base en el mérito y en la igualdad de oportunidades; motivaría a los funcionarios públicos para que se profesionalicen y mejoren su desempeño; se lograría una adecuada formación y capacitación de los funcionarios; se daría la implementación de sistemas de evaluación del desempeño basado en los resultados del trabajo; se logrará identificar la calidad, preparación y actualización del servidor público a través de la capacitación y la certificación de capacidades; se establecería de manera clara las causas justificadas de la separación de los servidores públicos, evitando así cualquier discrecionalidad en perjuicio del buen servidor público; se conservaría la experiencia de los servidores públicos capaces y honrados; se eliminarían los trastornos laborales originados en cada cambio de administración, entre otras bondades.

Por lo tanto se plantea establecer en el artículo 102 que en la Fiscalía General de la Federación se establecerá el servicio de carrera como elemento básico para la formación de sus servidores públicos, para garantizar los principios de legalidad, honradez, excelencia, objetividad, independencia, imparcialidad y eficiencia. El servicio de carrera comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, evaluación, promoción y separación del servicio público. En todo caso se plantea que será el Congreso de la Unión el que expedirá la ley respectiva.

### ***12. Homologación en las entidades federativas respecto a la autonomía del Ministerio Público.***

Se estima, que el fortalecimiento de la Institución del Ministerio Público como responsable entre otras cosas de la persecución de los delitos, no solamente deben darse en el orden federal sino también en el local, porque el federalismo

es eficacia en los distintos ordenes de gobierno. En ese sentido, se plantea la homologación del diseño del Ministerio Público tanto federal y locales.

En este sentido se propone adicionar una fracción VIII al artículo 116 constitucional, para que se disponga que la investigación y persecución de los delitos de competencia de los Estados incumbe al Ministerio Público, el cual será un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La ley determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento, así como las bases para la formación, actualización y desarrollo de la carrera profesional de sus funcionarios. Se prevé también que el Gobernador del Estado tendrá la facultad y obligación de someter una terna a consideración de la Legislatura del Estado, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Titular del Ministerio Público; dicha designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, en los términos del procedimiento que para tal efecto establezca la Constitución y las leyes del Estado. Asimismo, se prevé que el Titular del Ministerio Público, durará en su cargo siete años y podrá ser ratificado para un periodo igual; sólo podrá ser removido cuando se actualice alguna causa de responsabilidad, en los términos que prevea la Constitución de cada Estado.

En virtud del carácter *sui generis* que tiene el Distrito Federal, y dado que las bases constitucionales están en el artículo 122 de la ley Fundamental, es que se plantea de manera similar que el de los Estados, reformar el primer párrafo y adicionar dos más al apartado D, para establecer que la investigación y persecución de los delitos de competencia del Distrito Federal incumbe al Ministerio Público, el cual será un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La ley determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento, así como las bases para la formación, actualización y desarrollo de la carrera profesional de sus funcionarios. Se plantea también la facultad del Jefe de Gobierno del Distrito Federal para someter una terna a consideración de la Asamblea Legislativa, la

cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará al titular del Ministerio Público; dicha designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, en los términos del procedimiento que para tal efecto establezca el Estatuto de Gobierno y las leyes correspondientes. Además, se propone prever que el Titular del Ministerio Público, durará en su cargo siete años y podrá ser ratificado para un periodo igual; sólo podrá ser removido cuando se actualice alguna causa de responsabilidad, en los términos que prevea el Estatuto de Gobierno.

*Compañeras y compañeros Diputados*, la impunidad es el incentivo y el estímulo más eficaz para la comisión del delito. Para evitar el incremento en el índice delictivo, hoy la sociedad mexicana toda, reclama instituciones fuertes, que el Ministerio Público institución de buena fe, cumpla íntegramente con sus funciones, tales como la pronta integración de la averiguación previa, para ejercitar la acción penal, y para comprobar la responsabilidad para que sean castigados los que infringen la ley, con lo cual el estado cumple su función esencial de combatir el crimen, cerrar la puerta a la impunidad y crear condiciones de seguridad.

El perfeccionamiento de las instituciones jurídicas y de las respectivas estructuras del Estado, formalmente, depende en principio de la acción sustantiva del ejercicio de la función legislativa, que en la especie se hace como poder revisor conforme al procedimiento constitucional. En suma, la voluntad política de crear instrumentos necesarios para que el pueblo de México tenga un mejor y más efectivo acceso a la justicia y obtenga beneficios directos de la actuación de los órganos responsables, requiere la aprobación de la reforma que se propone a esta Asamblea.

Por todo ello, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de la República, sometemos a la consideración de esa soberanía la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.**

**ÚNICO.-** Se *reforma* el primer y sexto párrafo del artículo 21, el artículo 29, la fracción II del artículo 76, la fracción V del artículo 78, la fracción VI del artículo 82, la fracción IX del artículo 89, el segundo párrafo del artículo 93, la fracción VI del artículo 95, el apartado A del artículo 102, el inciso c) de la fracción II y la fracción III del artículo 105; el párrafo segundo de la fracción V, el párrafo segundo de la fracción VIII y el primero y segundo párrafo de la fracción XIII del artículo 107; el primero y segundo párrafo del artículo 110, el primer párrafo del artículo 111, el párrafo segundo y tercero del artículo 119, y se reforma el primer párrafo del apartado D del artículo 122; se *adiciona* un apartado C al artículo 102, los incisos l), m) y n) a la fracción I y un inciso g) a la fracción II del artículo 105, la fracción VIII al artículo 116, y se adicionan el párrafo segundo y tercero al apartado D del artículo 122, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 21.** La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, **el cual estará a cargo de la Fiscalía General de la Federación, que será un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios**, el cual se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato. Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.

...

...

...

...

Las resoluciones del **Fiscal** del Ministerio Público sobre el no ejercicio y desistimiento de la acción penal, podrán ser impugnadas por vía jurisdiccional en los términos que establezca la ley.

...

...

**Artículo 29.** En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos, **el Abogado General de la Federación, y la opinión del Fiscal General de la Federación,** y, con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculos para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

**Artículo 76 ...**

I. ...

II. Ratificar los nombramientos que **el Ejecutivo Federal** haga de Ministros, **del Fiscal General de la Federación**, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.

III. a X. ...

**Artículo 78 ...**

I. a IV. ...

V. Otorgar o negar su ratificación a la designación **del Fiscal General de la Federación**, que le someta el titular del Ejecutivo Federal.

VI. a VIII. ...

**Artículo 82. ...**

I. a V. ...

VI. No ser secretario, **Fiscal General de la Federación** o subsecretario de Estado, jefe o secretario general de Departamento Administrativo, ni Gobernador de algún Estado, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección, y

VII. ...

**Artículo 89. ...**

I. a VIII. ...

IX. **Nombrar**, con la ratificación del Senado, al **Fiscal General de la Federación**.

X. a XX. ...

**Artículo 93. ...**

Cualquiera de las Cámaras podrá citar al **Fiscal General de la Federación**, a los secretarios de estado, 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 95. ...**

I. a V. ...

VI. No haber sido secretario de estado, jefe de departamento administrativo, **Fiscal General de la Federación o el titular del Ministerio Público**, senador, diputado federal ni gobernador de algún Estado o Jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

...

#### **Artículo 102.**

**A. La función del Ministerio Público estará a cargo de la Fiscalía General de la Federación, que será un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.**

El Presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado o, en sus recesos de la Comisión Permanente, según el caso, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al **Fiscal General de la Federación**; dicha designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo ocupará el cargo de **Fiscal General de la Federación** la persona que, dentro de dicha terna elija el Presidente de la República.

En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el Presidente de la República someterá una nueva dentro de los ocho días hábiles siguientes, en los términos del párrafo anterior; si esta segunda terna fuera también rechazada ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna, elija el Presidente de la República.

El fiscal General de la Federación, al entrar a ejercer su encargo, protestará ante el Senado, en la siguiente forma:

Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Fiscal General de la Federación 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?"

Fiscal: "Sí, protesto".

Presidente: "Sí no lo hicierais así, la Nación os lo demande".

El Fiscal General de la Federación durará en su cargo siete años y podrá ser ratificado para un periodo igual; sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

Incumbe al Fiscal del 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 Fiscal General de la Federación intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 fracciones I y II de esta Constitución.



Para ser Fiscal General de la Federación se requiere ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; tener título profesional de licenciado en derecho; contar con diez años de experiencia en el ejercicio de la profesión; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

En la Fiscalía General de la Federación se establecerá el servicio de carrera como elemento básico para la formación de sus servidores públicos, para garantizar los principios de legalidad, honradez, excelencia, objetividad, profesionalismo, independencia, imparcialidad y eficiencia. El servicio de carrera comprenderá los requisitos y procedimientos de selección, ingreso, formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, permanencia, evaluación, promoción y separación del servicio público. El Congreso de la Unión expedirá la ley respectiva.

El Fiscal General de la Federación y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.

La Fiscalía General de la Federación tendrá los Consejos que sean necesarios para la supervisión, control, evaluación y apoyo consultivo en sus funciones. La Ley determinará sus atribuciones e integración, en la que deberá contarse con representación de la ciudadanía.

La ley determinará las funciones y la organización del órgano de control interno de la Fiscalía General de la Federación. Lo anterior será con independencia de las facultades que correspondan realizar a la Entidad Superior de la Federación en los términos de los dispuesto por el artículo 79 de esta Constitución.

El Fiscal General de la Federación presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades, al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

B. ...

...

...

...

...

...

...

...

C. La Oficina del Abogado General de la Federación estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.

En todos los negocios en que la Federación fuese parte, en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás que conforme a las leyes aplicables corresponda, intervendrá la Oficina del Abogado General de la Federación.

Artículo 105. ...

I. ...

a) a k). ...

l) El titular del Ministerio Público de la Federación y el titular del Ministerio Público de alguna de las entidades federativas;

m) El titular de Ministerio Público de la Federación y el Poder Ejecutivo Federal;

n). El titular del Ministerio Público de cualquier entidad federativa y el Poder Ejecutivo de la misma entidad federativa.

II. ...

a). a b). ...

c) **El Abogado General de la Federación**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano;

d) a f). ..., y

g) **El Fiscal General de la Federación**, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de **Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano, exclusivamente respecto de disposiciones de carácter penal.**

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

...

...

**Artículo 107. ...**

I. a IV. ...

V. ...

a). a d). ...

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, **del Abogado General de la**

**Federación o del Fiscal General de la Federación, en este último caso sólo en materia penal**, podrá conocer de los amparos directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. a VII. ...

VIII. ...

a) y b)

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, **del Abogado General de la Federación o del Fiscal General de la Federación, en este último caso sólo en materia penal**, podrá conocer de los amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

IX. a XII. ...

XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, **el Abogado General de la Federación**, los mencionados Tribunales, las partes que intervinieron en los juicios en que dichas tesis fueron sustentadas, **o el Fiscal General de la Federación, en este último caso sólo en materia penal**, podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, a fin de que el Pleno o la Sala respectiva, según corresponda, decidan la tesis que debe prevalecer como jurisprudencia.

Cuando las salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia, cualquiera de esas salas, **el Abogado General de la Federación, el Fiscal General de la Federación** o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentadas, podrán denunciar la contradicción

ante la Suprema Corte de Justicia, que funcionando en Pleno decidirá cuál tesis debe prevalecer.

...

XIV. a XVIII. ...

**Artículo 110.-** Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, **el Fiscal General de la Federación, el Titular del Ministerio Público del Distrito Federal**, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el Consejero Presidente, los Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, los Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los Miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, **además de los titulares del Ministerio Público de los Estados**, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso, la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

...

**Artículo 111.-** Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, **el Fiscal General de la Federación**, el Titular del Ministerio Público del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente, 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 116. ...**

...

I. a VII. ...

...

VIII. La investigación y persecución de los delitos de competencia de los Estados incumbe al Ministerio Público, el cual será un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La ley determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento, así como las bases para la formación, actualización y desarrollo de la carrera profesional de sus funcionarios.

**El Gobernador del Estado someterá una terna a consideración de la Legislatura del Estado, la cual previa comparecencia de las personas propuestas, designará al Titular del Ministerio Público; dicha designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Legislatura, en los términos del procedimiento que para tal efecto establezca la Constitución y las leyes del Estado.**

El Titular del Ministerio Público, durará en su cargo siete años y podrá ser ratificado para un periodo igual; sólo podrá ser removido cuando se actualice alguna causa de responsabilidad, en los términos que prevea la Constitución de cada Estado.

Artículo 119. ...

Cada Estado y el Distrito Federal están obligados a entregar sin demora a los indiciados, procesados o sentenciados, así como a practicar el aseguramiento y entrega de objetos, instrumentos o productos del delito atendiendo a la autoridad de cualquier otra entidad federativa que los requiera. Estas diligencias se practicarán, con intervención **del respectivo Fiscal del Ministerio Público**, en los términos de los convenios de colaboración que, al efecto, celebren éstos y las entidades federativas. Para los mismos fines, los Estados, el Distrito Federal y **los Ministerios Públicos de las entidades federativas** podrán celebrar convenios de colaboración con el Gobierno Federal y con la **Fiscalía General de la Federación**.

...

Las extradiciones a requerimiento de Estado extranjero serán tramitadas por el Ejecutivo Federal, **en coordinación con la Fiscalía General de la Federación**, y con la intervención de la autoridad judicial en los términos de esta Constitución, en los tratados internacionales que al respecto suscriban y las leyes reglamentarias. En esos casos, el auto del juez que mande cumplir la requisitoria será bastante para motivar la detención hasta por sesenta días naturales.

...

**Artículo 122. ...**

...

...

...

...

...

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

...

**D. La investigación y persecución de los delitos de competencia del Distrito Federal incumbe al Ministerio Público, el cual será un organismo público con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios. La ley determinará su organización, competencia y normas de funcionamiento, así como las bases para la formación, actualización y desarrollo de la carrera profesional de sus funcionarios.**

**El Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá una terna a consideración de la Asamblea Legislativa, la cual previa comparecencia de las personas propuestas,**



designará al Titular del Ministerio Público; dicha designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Asamblea Legislativa, en los términos del procedimiento que para tal efecto establezca el Estatuto de Gobierno y las leyes correspondientes.

El Titular del Ministerio Público, durará en su cargo siete años y podrá ser ratificado para un periodo igual; sólo podrá ser removido cuando se actualice alguna causa de responsabilidad, en los términos que prevea el Estatuto de Gobierno.

E. a H. ...

## **TRANSITORIOS**

**Primero.** La presente reforma entrará en vigor a los seis meses siguientes de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** Cualquier denominación que se realice en los ordenamientos legales respecto al Procurador General de la República o a la Procuraduría General de la República, se entenderán hechas al Fiscal General de la Federación y a la Fiscalía General de la Federación, respectivamente.

**Tercero.** Los recursos materiales con que actualmente cuenta la Procuraduría General de la República, serán transferidos a la Fiscalía General de la Federación, en los términos que para tal efecto se establezcan en las disposiciones administrativas correspondientes.

**Cuarto.** Los trabajadores de la Procuraduría General de la República, seguirán en sus funciones en la Fiscalía General de la Federación, y se les respetará sus derechos laborales, pero en todo caso, deberán sujetarse a los procedimientos del servicio de carrera que al efecto se determine.

**Quinto.** El Congreso de la Unión, deberá adecuar el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, de conformidad a lo dispuesto por el presente decreto, en un plazo no mayor de seis meses, a partir de la entrada en vigor del mismo.

**Sexto.** Los Estados y el Distrito Federal, contarán con el plazo de un año, a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para actualizar sus leyes, conforme a lo dispuesto por este mismo decreto.

**Diputados:** Francisco Javier Valdez de Anda, Pablo Alejo López Núñez, Antonio Morales de la Peña (rúbricas).

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN GALINDO NORIEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el suscrito diputado federal Ramón Galindo Noriega, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, propone a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por la cual se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Tomando en consideración el artículo veintisiete del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos que las sesiones de las Cámaras serán: ordinarias, extraordinarias, públicas, secretas o permanentes. Esta división obedece principalmente a tres criterios: los requisitos de su conformación, los temas a tratar que en algunos casos son atribuciones exclusivas, y los tiempos y periodos en que deben llevarse a cabo.

Atendiendo únicamente las sesiones ordinarias del Congreso de la Unión, observamos como a lo largo de nuestra historia los criterios en los tiempos y periodos de duración ha variado con el devenir del tiempo y las necesidades del momento. Observamos que con la llegada de nuestra vida independiente, la historia legislativa de nuestra nación quedó plasmada en la primera Constitución de 1824; en la cual se escribió un periodo único de sesiones ordinarias que abarcaba del 1º de enero al 15 de abril con la posibilidad de prorrogarse hasta por

treinta días. Posteriormente, la Constitución Política de la República Mexicana promulgada en 1857, en su artículo 62, previó dos periodos ordinarios de sesiones, el primero comenzaba el 16 de septiembre y concluía el 15 de diciembre, además era improrrogable, mientras que el segundo periodo se inauguraba el 1º de abril y terminaba el 31 de mayo.

Con la llegada del siglo XX y la promulgación de nuestra Constitución de 1917, el Poder Constituyente consideró únicamente la existencia de un periodo ordinario de sesiones, el cual iniciaba el 1º de septiembre y tenía como fecha límite al 31 de diciembre del mismo año. En este periodo de sesiones ordinarias se trataban los asuntos concernientes a la revisión de la cuenta pública, el examen, discusión y aprobación del presupuesto, así como de los impuestos necesarios para cubrirlos y, por último, para conocer de las iniciativas de ley que se le presentarían.

El texto original de los artículos 65 y 66 de la Constitución Mexicana de los Estados Unidos Mexicanos se mantuvo intacto, sin ninguna reforma hasta el año de 1977; en ese año se llevó a cabo la primera modificación al texto original ampliando con esta reforma los temas y asuntos que pueden ser tratados por el Congreso de la Unión dejando de enlistarlos y encuadrarlos como materias únicas.

Es hasta la reforma de 1986 cuando al Congreso de la Unión se otorga nuevamente como en 1857 la facultad para realizar dos periodos ordinarios de sesiones para el desahogo de los asuntos de su competencia. Fijando como fecha de inicio de este segundo periodo el día 15 de abril. Esta situación fue acotada con las reformas de 1993 en las que se delimita el primer periodo de sesiones ordinarias para que iniciaran el 1º de septiembre y que no se prolongaran más allá del 15 de diciembre del mismo año, término que podrá prorrogarse hasta el 31 de diciembre cuando el presidente de la República iniciara su encargo. El segundo periodo iniciaría el 15 de marzo y no podría extenderse más allá del 30 de abril.

Todas las reformas anteriormente descritas buscaban en el fondo que se dispusiera de más tiempo para atender apropiadamente la variedad de los asuntos

turnados a esta soberanía, atender el incremento del número de iniciativas, trabajos y responsabilidades que la misma Constitución nos ha enmarcado. De esta forma lo entendieron nuestros compañeros diputados integrantes de las LVII y LVIII Legislaturas que en su momento presentaron diversas iniciativas con el común denominador de darle más tiempo al trabajo legislativo, aumentando los días de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión y de esta forma analizar con mayor probidad y a detalle las diversas iniciativas y asuntos políticos producto de las deliberaciones y debates parlamentarios.

El conjunto de las iniciativas presentadas por la LVII y LVIII Legislaturas con la intención de ampliar los periodos de sesiones ordinarias cobró frutos al aprobarse el dictamen en esta Honorable Cámara de Diputados el día 14 de diciembre del año 2002 y posteriormente su aprobación en el Senado de la República el día 15 de diciembre del 2003. Con su publicación en el Diario Oficial de la Nación de fecha 2 de agosto del 2004, actualmente se cita a los Ciudadanos Diputados y Senadores a celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias a partir del día 1º de febrero de cada año sin que pueda prolongarse más allá del 30 de abril.

En el Partido Acción Nacional estuvimos y estamos de acuerdo en que los periodos ordinarios de sesiones del poder Legislativo se hayan ampliado, ya que con ello se ha podido analizar con mayor detalle las diversas iniciativas presentadas a esta soberanía; se han atendido los asuntos legislativos con una mayor espacio para el estudio y discusión de los temas que nos competen y se ha logrado también con ello, atender los asuntos políticos con mayor serenidad y prontitud como la sociedad mexicana nos demandaba.

Sin embargo, consientes estamos de que al ampliar los periodos de sesiones ordinarias también hemos reducido los recesos del Congreso de la Unión en los cuales se interrumpe su funcionamiento integral como un órgano colegiado, asumiendo los ciudadanos diputados y senadores, durante estos recesos, actividades que renuevan nuestra percepción de las demandas sociales, tiempo en el cual también estudiamos, analizamos y redactamos las iniciativas,

excitativas, puntos de acuerdo y dictámenes. Lapso que se ocupa para conocer las experiencias de otros países en temas afines haciendo propicio la actividad de la comparación del derecho para minimizar las fallas del propio y aprender como incorporar los aciertos jurídicos de otras naciones. Espacio entre un periodo ordinario y otro que también se utiliza para la realización de foros y seminarios con la participación de especialistas y profesionales de los temas inherentes al trabajo legislativo. Momento en el cual los legisladores informamos, planeamos y organizamos nuestras labores. Espacio común de mayor contacto con la sociedad que representamos y recaudación de sus demandas. Espacio en el que el trabajo en Comisiones se acrecienta debido a la mayor soltura que existe en la preparación de los proyectos, lo que provoca una mayor producción de ideas y propuestas en la creación de iniciativas y demás trabajos legislativos.

Observando las fechas en que se celebran las sesiones ordinarias que van del 1º de septiembre al 15 de diciembre con la excepción de que no sea el año en que tome su encargo el ciudadano presidente de la Republica porque sabemos que podría extenderse hasta el 31 de diciembre, el segundo periodo de sesiones que abarca del 1 de febrero sin que pueda prolongarse más allá del 30 de abril y las fechas de los periodos de receso donde el primero es del 1º de mayo hasta el 31 de agosto y del segundo es del 15 de diciembre al 31 de enero con excepción como ya dijimos que no sea el año en que el ciudadano presidente tome posesión de su encargo, porque entonces este periodo de receso únicamente abarcaría del 1 al 31 de enero.

Observando lo anterior, vemos que el actual calendario de sesiones del Congreso de la Unión permite un largo periodo de receso entre los meses de mayo a agosto y un corto periodo de receso de mes y medio, entre los meses de diciembre y enero, provocando que este último periodo de receso sea insuficiente para que los legisladores realicen todos los trabajos y actividades que a un periodo de receso competen. Dejando poco tiempo para la organización y planeación para el siguiente periodo de sesiones ordinarias; escasos días para poder acercarse con

la gente que representa y recoger sus demandas; insuficiente espacio para comparar el derecho nacional con el de otros Estados nacionales, el tiempo para la creación de nuevos proyectos e ideas para la creación de iniciativas y puntos de acuerdo en esas fechas se ocupa principalmente para estar con la familia en las celebraciones del fin e inicio de año, El tiempo para el trabajo al interior de las Comisiones es mínimo para la elaboración de los dictámenes correspondientes, en resumen, este intervalo de tiempo entre un periodo ordinario y otro es insuficiente para la realización de todas nuestras actividades generales y complementarias que como legisladores tenemos.

Por todo lo anterior, es evidente la necesidad de darnos el tiempo suficiente, justo y oportuno para el desarrollo de todas nuestras actividades. Es necesario un punto de equilibrio entre las sesiones ordinarias y los periodos de receso, no hay que olvidar que durante éstos últimos 19 compañeros diputados y 18 senadores conforman de acuerdo al artículo 78 Constitucional la Comisión permanente la cual tiene las atribuciones que expresamente le otorga nuestra Constitución y que sesionan generalmente un día a la semana durante los recesos del Congreso. Es decir, que 19 diputados y 18 senadores tienen a parte de sus actividades propias, que participar en un procedimiento para organizar de manera simplificada los trabajos de las Cámaras para atender los asuntos que durante su permanencia lleguen a esta soberanía.

De igual forma, las actividades de los periodos de receso pueden ser interrumpidas por el llamado a la celebración de un periodo extraordinario de sesiones, esta reunión será convocada por la sesión permanente para que se reúnan el Congreso o una sola de las Cámaras si fuera asunto exclusivo de alguna de ellas. En el ámbito parlamentario, la sesión extraordinaria es la reunión con carácter de urgente de una o ambas cámaras, para tratar un asunto específico y de importancia fuera del periodo normal de sesiones que marca la Constitución. En el ámbito de nuestra iniciativa, observamos que los periodos extraordinarios detienen las labores de los legisladores en los tiempos de receso para tratar

asuntos que en la mayoría de los casos suelen ser de de carácter urgentes y necesarios.

Dicho lo anterior, observamos la importancia que tienen los trabajos realizados en las sesiones ordinarias, permanentes y extraordinarias, así mismo advertimos la necesidad de equilibrar estas reuniones con los periodos de receso ya que en estos últimos actúan dos de ellas las permanentes y las extraordinarias que asociadas con las actividades legislativas propias que se realizan durante el tiempo entre un periodo ordinario y otro evidencian el desequilibrio existente.

Por ello, nosotros proponemos reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para que el inicio del segundo periodo de sesiones ordinarias del Congreso de la Unión sea el día 1º de marzo y que no se prolongue más allá del 15 de junio; de esta forma, equilibramos los tiempos para los periodos de sesiones y recesos dejando para los primeros 7 meses y para los segundos un espacio de 5.

Con nuestra propuesta, equilibraremos el calendario para que existan equitativamente periodos de recesos de dos meses y medios entre cada periodo de sesiones ordinarias, de esta forma otorgaremos a los ciudadanos diputados periodos de recesos equilibrados para que tengan tiempo suficiente de recoger las demandas de las sociedad que representan.

Otorgaremos dos tiempos prudentemente iguales para estudiar, analizar y elaborar nuestras iniciativas y puntos de acuerdo, estableceremos un equilibrio para conocer la legislación de otras naciones y hacer lo propio con nuestro derecho nacional.

Con los nuevos tiempos, seguros estamos que existirá más espacio para la celebración de foros y seminarios que acercarán a más especialistas, profesionales y a la sociedad en general a los trabajos que se realizan en esta soberanía.



Con las nuevas fechas que proponemos para la celebración de los periodos ordinarios de sesiones, tendremos espacios análogos que nos permitirán elaborar de mejor forma nuestros informes de actividades y los informes que rinde esta soberanía de los trabajos realizados semestral y anualmente. También estos espacios nos permitirán planear correctamente el trabajo que realizaremos durante los periodos ordinarios de sesiones y en base a estos planes dirigir nuestro esfuerzo para la realización de nuestros objetivos comunes. Organizaremos mejor nuestras actividades por la simple razón del equilibrio que existirá entre el trabajo propio de legislador y las actividades que como representantes populares tenemos que cumplir.

Contribuiremos para que el trabajo al interior del Congreso y más específicamente al interior de las comisiones de trabajo sea más productivo y eficiente, al dejarles al personal que nos asiste similar tiempo entre el trabajo constante, riguroso y en muchas ocasiones urgente que se realiza en los periodos ordinarios de sesiones; y las actividades de mayor inventiva, de creación, innovación, capacitación y elaboración de proyectos que en los periodos de recesos tienen una mayor asimilación. Con esta reforma permitiremos a los técnicos y profesionales especializados en asuntos parlamentarios que nos asesoran, auxilian y aconsejan, tener periodos uniformes tanto para la creación y dictamen de las iniciativas como para realizar los trabajos diarios que en sus funciones administrativas y de asesoría desarrollan al interior de las Cámaras.

Nosotros, los diputados abajo firmantes e integrantes de la LIX Legislatura, nos hemos dado cuenta con la práctica que la herencia otorgada por la LVII y LVIII Legislaturas no es la más apropiada para llevar de manera cabal y efectiva la totalidad de nuestros trabajos como legisladores, como representantes populares, como diputados. Si nuestros antecesores hubieran llevado a la práctica sus propias propuestas, seguros estamos que al igual que nosotros se hubieran percatado que el tiempo de receso entre diciembre y enero es insuficiente para complementar todos nuestros trabajos y funciones que como legisladores

tenemos. Por ello heredamos nosotros a las nuevas legislaturas que habrán de venir, un tiempo prudente para realizar las actividades propias y generales que como representantes populares tendrán. Dejémosles a las próximas legislaturas un equilibrio para que tengan tiempo suficiente para realizar sus funciones. Démosles a los futuros legisladores la oportunidad para que practiquen de los nuevos tiempos que proponemos y los contrapongan con la efectividad en el desahogo de sus tareas y funciones.

Por lo anteriormente expuesto y en uso de las atribuciones citadas en el proemio del presente documento, someto a la consideración de esta Honorable Asamblea la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adicionan los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 65.** El Congreso se reunirá a partir del 1o. de septiembre de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del **1º de marzo** de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

.....

**Artículo 66.** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del **15 de junio** del mismo año.

## **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, México, Distrito Federal a los 13 días del mes de octubre de 2005.

Dip. Ramón Galindo Noriega (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1866-II, jueves 20 de octubre de 2005.

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 69 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA Y DEL REGLAMENTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO GENERAL, PARA CAMBIAR EL FORMATO DEL INFORME PRESIDENCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE TRIANA TENA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Jorge Triana Tena, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara de Diputados, en ejercicio de lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para cambiar el formato del informe presidencial, conforme a la siguiente

**Exposición de Motivos**

El artículo 69 constitucional se refiere a la obligación del Presidente de la República de asistir ante el Congreso, en sesión pública y conjunta, el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo. Asimismo, tiene la obligación de presentar un informe escrito en el que manifieste el estado general de la administración pública del país. Por otro lado, este precepto constitucional se refiere a las sesiones extraordinarias, es decir, aquellas que se realicen fuera de los periodos constitucionales. En la apertura de las mismas, el Presidente de la

Comisión Permanente tiene la obligación de informar acerca de los motivos o razones que originaron su convocatoria.

En cuanto a la primera parte del artículo 69 de la Constitución, que es la parte que se pretende reformar, los antecedentes de las sesiones informativas los encontramos primero en los Estados Unidos de América, pues conforme a la Constitución de 1787 el Presidente informará periódicamente al Congreso sobre el estado de la Unión (artículo 2º. tercera sección), haciendo las recomendaciones que considere convenientes o necesarias. Así mismo, el Presidente dirigirá mensajes escritos u orales relativos a problemas concretos.

El antecedente del artículo 69 constitucional en México lo encontramos en la Constitución mexicana de 4 de octubre de 1824, primera Constitución del México independiente, ya que en sus artículos 67 y 68 señaló que el Congreso General se reuniría el 1 de enero y a esta reunión asistiría el Presidente de la Federación, quien pronunciaría un discurso que contestaría, en términos generales, el que presidiese el Congreso.

En 1847 se expidió el Acta Constitutiva y de reformas que estableció nuevamente al sistema federal. Asimismo, nuevamente entró en vigor la Constitución de 1824 que junto con el Acta Constitutiva conformaron la Ley Fundamental de la nación. Más adelante, perdió su vigencia, ya que de 1853 a 1855 existió el gobierno dictatorial de López de Santa Anna.

Bajo la vigencia de la Constitución de 1857, Sebastián Lerdo de Tejada en una circular de fecha 14 de agosto de 1867 sugirió que el informe del Presidente fuera por escrito y no verbal, sugerencia que no fue aceptada.

Durante la dictadura de Porfirio Díaz, éste concentró todas las atribuciones de los diversos órganos, entre ellos el propio Congreso que quedó a su disposición, por lo que el ejercicio de la sesión informativa o informe presidencial no fue posible.

Venustiano Carranza expidió el 14 de septiembre de 1916 el decreto de reforma a los artículos 4º, 5º y 6º del decreto del 12 de diciembre de 1914, decreto que anunciaba la convocatoria del Congreso Constituyente. El artículo 6º, segundo párrafo señaló que: "*Verificadas las elecciones de los poderes federales e instalado el Congreso General, el Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo de la Unión, le presentará un informe sobre el estado de la administración pública, y hecha la declaración de la persona electa para Presidente, le entregará el Poder Ejecutivo de la nación*".

Constitucionalmente, no se establece la obligación del Presidente para dar lectura al informe, pero es una costumbre saludable iniciada por el primer Presidente de México, don Guadalupe Victoria (1824-1829). Sin embargo la obligación sí se contempla en el artículo 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso, ya que éste señala: "Al discurso que el Presidente de la República pronuncie en este acto, el Presidente del Congreso contestará en términos generales".

En relación con la reforma del 3 de septiembre de 1993 a los artículos 65 y 66 constitucionales, el Presidente de la República asistirá ante el Congreso, en sesión pública y conjunta, el día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, es decir, el 1º de noviembre de 1994, pero a partir de 1995 el 1º de septiembre. Asimismo, presentará un informe escrito en el que manifieste el estado general de la administración pública del país, que será contestado por el Presidente del Congreso. Posteriormente, el informe será analizado o examinado por las cámaras en sesiones subsecuentes.

Pero el informe presidencial, tal como lo conocemos hoy en día, dista mucho de ser una comparecencia de gobierno, está lejos de ser un verdadero diálogo constructivo entre dos poderes republicanos en busca de la eficiencia gubernamental.

Durante la época de la hegemonía de un partido de Estado y de un presidencialismo autoritario (desde los años 30's hasta los años 90's del pasado siglo) el informe presidencial se convirtió en el pretexto constitucional idóneo para rendir pleitesía al Jefe de Estado; era un día feriado, lleno de símbolos (como el "besamanos" en Palacio Nacional, al concluir el informe), el Presidente se transportaba en un auto convertible del Palacio Nacional al Congreso (para saludar a los miles de "acarreados" postrados alrededor), los legisladores priístas - mas del 80% del total del Congreso- interrumpían cotidianamente con aplausos y de pie el harto extenso mensaje del Presidente. No era por supuesto una rendición de cuentas del Ejecutivo al Legislativo, parecía más bien una ceremonia en la que el Legislativo se asumía como un órgano más subordinado y muy disciplinado a la voluntad del Presidente.

Pero la alternancia en el Poder Ejecutivo y la representación plural del Congreso, trajo consigo el fin a aquel viejo e insultante "ritual" antidemocrático y autoritario en que se había convertido el Informe Presidencial. Y es ahora cuando resulta mas claro la obsolescencia del formato señalado en la Constitución, en la ley secundaria y en el reglamento. Y es que, si partimos del hecho de que tanto el Ejecutivo como el Legislativo son dos poderes políticos, y de que difícilmente regresaremos a la época en la que el Presidente y la mayoría absoluta en el Congreso sean del mismo partido, nos daremos cuenta de que el informe presidencial, tal como existe hoy, no dejará de ser un "monólogo de dos", donde un Presidente habla sin que el Congreso lo escuche, y un Congreso grita e incluso insulta al Presidente sin que se le pueda controlar. Esa es la realidad a la que habrá de enfrentarse el Presidente en turno en tanto no cambie el formato del Informe. Y es precisamente esa problemática la que intenta resolver la presente iniciativa.

Esta propuesta pretende que el informe deje de ser un "diálogo de sordos" (por un lado el Ejecutivo informando sin ser escuchado por el Legislativo, y por el otro lado el Legislativo gritando e insultando), y que se convierta en dos mensajes a la

Nación: uno del Ejecutivo (el primero de septiembre), y otro del Legislativo (el primero de octubre). El Presidente ya no iría al Congreso el primero de septiembre a dar un mensaje, sino que haría llegar al Congreso el Informe (y enviaría un mensaje a la nación transmitido en red nacional de radio y televisión sobre el resumen del informe) y éste sería contestado por los grupos parlamentarios luego de analizar su contenido (en sesión solemne, que también sería transmitida por red nacional de radio y televisión) con la presencia del propio Presidente de la República.

La iniciativa también propone acabar con el arcaico esquema de posicionamientos de los grupos parlamentarios que versan sobre un informe presidencial que no conocen (porque aún no ha sido entregado al Congreso) y que dirigen al Presidente sin que éste se encuentre presente. Los mensajes de los grupos parlamentarios deben ser fortalecidos y, lo más importante, no deben quedar solamente en la crítica, sino que incluso deben contener recomendaciones para el mejoramiento de la acción pública.

Para ello se pretende que, luego de que el Presidente haga llegar su informe al Congreso, éste lo analice durante treinta días (auxiliándose de los secretarios de despacho para ampliar la información, de ser necesario), y el primero de octubre, en sesión solmene (que se transmitiría por red nacional de radio y televisión) en la que estará presente el Presidente de la República, y ya con pleno conocimiento del contenido del informe, los grupos parlamentarios representados en el Congreso den un mensaje que no quedaría solo en la crítica, sino, mas importante, contendría las recomendaciones que los legisladores consideren necesarias para el mejoramiento de la administración pública, mismas que el Presidente tendría que valorar, atender y contestar -positiva o negativamente- en un plazo no mayor de quince días hábiles.

En resumen, el Presidente informaría a la Nación sobre su trabajo, y el Congreso, luego de analizar el contenido del informe, haría del conocimiento del propio Presidente -en sesión solemne en la que éste estaría presente- las



recomendaciones que se consideren necesarias, las cuales tendrían que ser contestadas -positiva o negativamente- en un plazo menor a quince días.

Con la propuesta planteada, entonces sí habría un diálogo entre los dos poderes (diálogo que hoy en día no existe). Además, se trata de que el Presidente informe a la Nación y el Congreso critique el informe y proponga soluciones. Desde nuestra perspectiva, eso ayudaría más a la buena conducción del país que el actual "diálogo de sordos".

En virtud de lo expresado, y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento a esta honorable asamblea la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **Proyecto de Decreto**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 69 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"Artículo 69. El día de la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo, el Presidente de la República hará llegar al Congreso un informe escrito del estado general que guarda la administración pública del país y emitirá un mensaje a la Nación. El Congreso analizará el contenido del informe y, de ser necesario, solicitará la comparecencia de los secretarios de despacho para mayor abundamiento de la información en términos del artículo 93.

El primero de octubre, el Congreso de la Unión se reunirá en sesión solemne con el Presidente de la República para comunicarle las recomendaciones derivadas del análisis del informe y que estime necesarias para hacer mas eficiente la administración pública; dichas recomendaciones serán valoradas y atendidas por el Presidente si éste lo considera necesario, dando respuesta a cada una de ellas en un plazo no mayor a 15 días hábiles. En la sesión harán uso de la voz los grupos parlamentarios representados en el Congreso y el propio Presidente de la República en los términos que la ley señale.

En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente informará acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria."

**Artículo Segundo:** Se reforma el artículo 7 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"Artículo 7.

1. El primero de septiembre de cada año, a la apertura de las sesiones ordinarias del primer periodo, **el Presidente de la República hará llegar al Congreso** un informe de conformidad con el artículo 69 de la Constitución.

2. **Las Cámaras analizarán el informe presentado por el Presidente de la República. El análisis se desarrollará clasificándose por materias:** en política interior, política económica, política social y política exterior. De considerarlo necesario, las Cámaras solicitarán la comparecencia de los secretarios de despacho para mayor abundamiento de la información en términos del artículo 93 de la Constitución.

3. En sesión solemne del Congreso, a celebrarse el primero de octubre y en la que estarán presentes el Presidente de la República y los Ministros de la Suprema Corte, los grupos parlamentarios de los partidos representados en el Congreso emitirán las recomendaciones que se deriven del análisis del informe y que se estimen necesarias para hacer mas eficiente la

administración pública. Las intervenciones se realizarán en orden creciente, en razón del número de diputados de cada grupo partidista y cada una de ellas no excederá de quince minutos; concluidas las intervenciones de los grupos parlamentarios, hará uso de la voz el Presidente de la República hasta por treinta minutos para dar un mensaje al Congreso".

**Artículo Tercero.** Se derogan los artículos 188 y 189 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"Artículo 188. **Derogado.**

Artículo 189. **Derogado.**"

#### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 20 días del mes de octubre de 2005.

Dip. Jorge Triana Tena (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1866-II, jueves 20 de octubre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 72 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 para reformar el primer párrafo y adicionar un segundo párrafo a la fracción A del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

Las fracciones A y B del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al mismo tiempo que se complementan, se condicionan entre sí y aunque sus textos son claros, sus redacciones dan origen a la inobservancia de los mismos.

Examinemos detalladamente sus partes, par evidenciar sus discordancias:

El texto de la fracción A es el siguiente:

"Aprobado un proyecto en la Cámara de 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"

A su vez, la fracción B señala:

"Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de 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"

Es decir, el Ejecutivo tiene un plazo de diez días útiles, para devolver el proyecto o para publicarlo. El término *inmediatamente* que indica la fracción A es impracticable, pues pocas veces el Ejecutivo dispone la publicación inmediata del proyecto de ley o decreto, recibido del Congreso de la Unión.

Lo antes narrado es la teoría; ahora veamos la realidad con que son tratados los proyectos de ley o decretos que recibe el Ejecutivo, para su promulgación y publicación.

Sabemos que ya existe el vocablo *congelar* para referirse a una ley o decreto que el Ejecutivo no publica ni devuelve a la Cámara de origen; es decir, se le detiene en la Secretaría de Gobernación por tiempo indefinido.

Ejemplos: existen muchos, pero sólo me referiré a la reciente Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, que ni se vetaba, ni se publicó dentro de los plazos estipulados en la Constitución federal.

Considero que estos inconvenientes se podrán evitar en lo futuro, si modificamos el primer párrafo y le agregamos un segundo párrafo a la fracción A del artículo 72 constitucional.

Correspondiendo a la Secretaría de Gobernación, según la fracción III del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, administrar y publicar el Diario Oficial de la Federación, a través de ella se publicaría lo dispuesto por la reforma y adición que se propone.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interno del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto para reformar al primer párrafo y adicionar el segundo párrafo a la fracción A del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo y se adiciona un segundo párrafo a la fracción A del artículo 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 72.

...

A. Aprobado un proyecto de decreto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviera observaciones que hacer lo publicará **dentro de los diez días útiles siguientes a la recepción.**

**Si transcurre el plazo señalado y el Ejecutivo no publica el proyecto de ley o decreto, la Cámara que fungió como revisora esperará otros diez días útiles y, transcurrido este lapso, ordenará directamente a la Secretaría de Gobernación la publicación del proyecto, para que entre en vigor de inmediato, de acuerdo con lo previsto en el artículo transitorio respectivo.**

**Transitorio**

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

Sala de Sesiones del Palacio Legislativo de □San Lázaro.- México, DF, a 20 de octubre de 2005.

Dip. René Meza Cabrera (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1869-III, martes 25 de octubre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAMÓN GALINDO NORIEGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito, diputado federal Ramón Galindo Noriega, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55 fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de este H. Congreso de la Unión, la presente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

El cargo presidencial arraiga al funcionario en el territorio de la República, con ello se garantiza su atención y presencia constante en los negocios de su incumbencia. A diferencia de los poderes colegiados cuya presencia permanente de los presidentes no es esencial pues pueden ser sustituidos con mayor facilidad y sus decisiones son tomadas por mayoría no dependen de la única voluntad de sus presidentes; en el Poder Ejecutivo, la titularidad es única e individualizada y nadie puede, por delegación, ejercer sus funciones.<sup>1</sup>

La Constitución de 1824 prohibió terminantemente la salida del país del presidente y esta disposición duró hasta la Constitución de 1917, en la que se permitió que el presidente saliera, sólo con permiso del Congreso de la Unión y, a partir de 1966, se incluyó que la Comisión Permanente pudiera permitir al presidente su salida al extranjero.

No se trata de una licencia, pues aunque se ausenta del territorio no es técnicamente una falta, sino que el Presidente sale del país con su investidura, por lo que no deja de ejercer el Poder Ejecutivo. Tampoco es una autorización sino que **se trata, como bien lo determina gramaticalmente la Constitución, de un permiso para hacer algo que, por principio está prohibido: salir del país.** Por ello no hay necesidad de nombrar a un Presidente interino.

A partir de Adolfo López Mateos, la presencia de los presidentes mexicanos en el extranjero ha sido frecuente y oportuna; aunque los medios de comunicación hagan paulatinamente innecesaria la presencia física de nuestros Ejecutivos.

Es así como el texto vigente del artículo 88 de la Constitución establece lo siguiente: "El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente en su caso".

El permiso que otorgan el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente supone que el Presidente de la República está sujeto a ciertas restricciones para ausentarse del territorio nacional.

Sin embargo, considerando que la división de poderes en el Estado, no es ni puede ser absoluta, de tal forma que el ejercicio de las funciones se encuentre aislado y sin relación alguna entre sí, ya que aún cuando los tres poderes sean independientes, en su forma de organizarse y de actuar, son parte de un todo, y se complementan para lograr el funcionamiento total del Estado. Así, la división de poderes se perfecciona con la colaboración y coordinación de los mismos. Por tanto, ni los Poderes Legislativo ni el Judicial dependen de sus presidentes para tomar decisiones, por su naturaleza colegiada, dichas decisiones las toman la mayoría de sus miembros, por tanto, su presidencia es fácilmente sustituible. En cambio, las funciones del Presidente de la República no pueden ser delegadas y los mecanismos para su sustitución son mucho más complejos.



Toda vez que el Poder Ejecutivo federal está a cargo de un solo individuo, su presencia en el país es fundamental si se presentan hechos graves que requieran urgentemente de su atención. En cierto modo, el cargo presidencial arraiga al funcionario en el territorio nacional a fin de garantizar su participación oportuna en los negocios de su incumbencia.<sup>2</sup>

Atendiendo estas razones, el artículo 88 constitucional establece un régimen de relaciones políticas entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo, basadas en un principio republicano: al Congreso de la Unión, donde están representados tanto los Estados de la Federación como la población del país, le interesa que el Titular del Ejecutivo Federal atienda oportunamente los asuntos internos de su competencia.

A lo largo de la historia constitucional de nuestro país, este principio ha sido regulado de diferentes maneras, dependiendo fundamentalmente de dos condiciones: ¿Qué tan necesaria, desde el punto de vista político, es la presencia permanente del Presidente de la República en territorio nacional y qué tan difícil le resulta salir del país sin descuidar los asuntos internos de su competencia?

La historia constitucional mexicana refleja claramente cómo se atendieron ambas condiciones. Como primer antecedente, el artículo 112 de la Constitución de 1824, señalaba las restricciones a las facultades del Presidente, en la fracción quinta mencionaba que tanto dicho funcionario como el Vicepresidente no podían, sin permiso del Congreso, salir del territorio de la República durante su encargo, y un año después.

En la Constitución federal de 1857 el supuesto fue regulado de una manera más rígida: "El Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales, ni del ejercicio de sus funciones sin motivo grave calificado por el Congreso, y en sus recesos, por la Diputación Permanente".

Como puede notarse, el régimen del permiso se volvió más estricto en la Constitución de 1857 respecto del régimen de 1824, lo que se debió a las circunstancias históricas que caracterizaban en esa época la construcción del Estado mexicano: las intervenciones extranjeras y las continuas asonadas y revoluciones internas amenazaban permanentemente la estabilidad de la nación y del Poder Ejecutivo, lo que tuvo como consecuencia, en varias ocasiones la destitución de su titular por la fuerza.

Asimismo, este precepto sólo se puede entender si se consideran además las circunstancias materiales en que se realizaban en esos tiempos los viajes al extranjero. Para ausentarse del territorio nacional había que recorrer grandes distancias, utilizando medios que sólo lentamente podían vencer la accidentada geografía mexicana. Cualquier viaje del Presidente de la República al extranjero o al interior mismo del territorio nacional, implicaba necesariamente una ausencia que podía durar hasta varios meses.

Para comprender completamente el sentido del régimen de permisos aplicables hace más de un siglo, debe recordarse que el desarrollo tecnológico de entonces sólo permitía una pobre comunicación por correo. Desde el extranjero, resultaba muy difícil mantenerse oportunamente informado de los problemas internos del país. Del mismo modo, nada garantizaba que las instrucciones que girase el Presidente de la República fuesen rápida y eficazmente recibidas y ejecutadas.

Esto explica porqué el Constituyente de 1857 no sólo arraigaba al titular del Ejecutivo federal al territorio nacional, sino al lugar mismo de la residencia de los Poderes Federales. A mediados del siglo pasado, la ausencia del territorio nacional por causas graves. Asimismo, el Presidente de la República ya no está arraigado a la sede misma de los poderes federales.

El principio de la división de poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático y liberal; la división de funciones es característica de lo que se denomina estado de derecho, el estado constitucional es aquella forma de

estructura política en la que el poder siempre está sujeto a las leyes y nunca a las arbitrariedades de quienes ejercen las funciones públicas, ya que esa conducta origina la dictadura.

Sobra decir que la estabilidad política del país se debe en gran medida al sistema democrático que hemos alcanzado; al respeto de las instituciones; al Estado de Derecho; que hacen que prácticamente ya no existan hechos políticos graves e inesperados, que retengan imperativamente y en todo momento al Presidente de la República en el territorio nacional.

Por tanto, las actividades en materia de relaciones internacionales que actualmente se realizan, se llevan a cabo con una rapidez antes no imaginada, hace más de un siglo los viajes que tomaban varias semanas, sólo para cruzar la frontera, hoy se pueden realizar en unas cuantas horas. Del mismo modo, el acceso instantáneo a la información a través de los medios electrónicos de comunicación, permiten la toma inmediata de decisiones sobre asuntos de especial trascendencia, aún y cuando el Presidente de la República no se encuentre en territorio nacional.

Como ejemplo de lo anterior, tenemos que hace unos días el Senado de la República concedió permiso al Presidente Vicente Fox Quesada para ausentarse del país por sólo 3 días (13, 14 y 15 de septiembre) a fin de que participara en la 60 Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), por realizarse en Nueva York.<sup>3</sup>

De igual forma, dos días más tarde, el Presidente Vicente Fox Quesada "solicitó permiso al Senado de la República para ausentarse del país del 28 al 30 de septiembre para llevar a cabo una visita de trabajo a Vancouver y Calgary, Canadá. El titular del Ejecutivo federal explicó que su visita tiene tres ejes principales: diálogo político al más alto nivel, diálogo académico-empresarial y diálogo con la comunidad mexicana en la región, para mantener la estrecha colaboración con los principales actores canadienses en los diversos ámbitos",<sup>4</sup> y

el día de hoy, 20 de septiembre de 2005, el Senado de la República autorizó<sup>5</sup> al Presidente Vicente Fox Quesada, a realizar el viaje comentado con antelación, en vista de que "representa una oportunidad para ratificar la importancia que Canadá tiene para México, en el ámbito comercial, político y educativo".<sup>6</sup>

Como puede observarse, de manera continua y reiterada, el Ejecutivo federal solicita permiso al Senado para ausentarse del país, toda vez que por los diferentes compromisos internacionales que nuestro país ha adquirido, se hace necesaria su ausencia temporal. Sin embargo, es menester reconocer la tendencia internacional cada vez más generalizada y proponer un régimen que permita al Titular del Ejecutivo Federal ejercer de manera más eficaz las facultades y obligaciones que la propia Constitución le confiere en la conducción de la política exterior y en materia de relaciones internacionales.

De hecho, un primer esfuerzo en este sentido se realizó en 1966, cuando el Constituyente Permanente reformó el propio artículo 88. La finalidad de la reforma fue conceder a la Comisión Permanente la facultad de otorgar el permiso al Presidente de la República durante los recesos del Congreso de la Unión. Con ello se reconoció un fenómeno que debe tomarse en cuenta al analizar la reforma que ahora se propone: actualmente, la actividad de todo Jefe de Estado en cualquier parte del mundo es cada vez más intensa, por lo que sus visitas a otras naciones, para incrementar y fortalecer las relaciones bilaterales y multilaterales, deben ser cada vez más frecuentes, cosa que se demuestra con las notas periodísticas mencionadas.

En virtud de lo anterior, esta propuesta procura y hace posible que el Presidente de la República cumpla con mayor oportunidad y eficacia sus obligaciones diplomáticas; al mismo tiempo, la iniciativa trata de respetar el principio que dio origen al actual artículo 88 de la Constitución, pues permite al Congreso de la Unión asegurarse, cuando ello sea necesario, que la ausencia del Presidente de la República del territorio nacional no afecte los asuntos internos del país.

Por otro lado, la obligación que por mandato constitucional tiene el Ejecutivo Federal para solicitar permiso al Congreso de la Unión para ausentarse del territorio nacional, aunado a la facultad que tiene éste para dirigir la política exterior de nuestro país, requiere la irrestricta colaboración entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, por lo que es necesario crear la posibilidad de que el Ejecutivo pueda ausentarse del territorio nacional por períodos relativamente cortos, sin solicitar el permiso respectivo al Congreso de la Unión, lo que facilitaría la función que en materia de política exterior realiza el Ejecutivo federal, sin que ello implique dejar de informar previa y posteriormente al Congreso de la Unión de las actividades a desarrollar fuera del territorio nacional, lo que permitiría mayor eficacia y agilidad en los viajes internacionales del titular del Poder Ejecutivo.<sup>7</sup>

Por las consideraciones anteriormente expuestas, me permito presentar con todo respeto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la presente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.** Se reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 88.** El Presidente de la República podrá ausentarse del territorio nacional hasta por siete días sin permiso del Congreso de la Unión o de su Comisión Permanente; debiendo comunicarlo previamente al órgano legislativo en funciones explicitando los motivos del viaje, para posteriormente enviarle un informe que contenga los logros alcanzados, así como las actividades oficiales que realizó durante su ausencia del territorio nacional.

**Transitorio**

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

## Notas:

1 *Derechos del pueblo mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo IX. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 2003, pp. 475-476.

2 Iniciativa que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en nombre de integrantes de la Comisión de Relaciones Exteriores y de diversos grupos parlamentarios. Gaceta Parlamentaria, martes 14 de diciembre de 1999.

3 [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), de fecha 7 de septiembre de 2005.

4 [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), de fecha 14 de septiembre de 2005.

5 [www.eluniversal.com.mx](http://www.eluniversal.com.mx), de fecha 20 de septiembre de 2005.

6 *Ibídem*.

7 Iniciativa que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada por el Congreso del estado de Oaxaca. Gaceta Parlamentaria, miércoles 12 de enero de 2000.

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

Dip. Ramón Galindo Noriega (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1869-III, martes  
25 de octubre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA DE  
JESÚS AGUIRRE MALDONADO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita diputada federal María de Jesús Aguirre Maldonado, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión; con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a la consideración de esta honorable soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La democracia es el régimen político por excelencia que provee de libertades e igualdad a los ciudadanos. A partir de las enseñanzas del gran filósofo italiano Norberto Bobbio podemos afirmar que las democracias existen para garantizar los siguientes elementos: inicialmente, la participación política del mayor número de gente interesada en colaborar en la vida política; en segundo lugar, asegurar la regla de la mayoría, es decir, tomar como el criterio central para las decisiones políticas la opinión de las mayorías y, finalmente, la protección permanente de la esfera pública.<sup>1</sup>

En otras palabras, la democracia es el sistema que protege al individuo como unidad y antepone a la sociedad como un todo a privilegiar. La democracia nos incluye a todos porque surge de la voluntad de la mayoría y una de sus premisas básicas es que debe garantizar la participación efectiva de sus ciudadanos para retroalimentarse y fortalecerse. Este sistema por principio NO puede ser discriminatorio, debe ser representativo de la voluntad popular.

La conquista de este sistema político es fruto de una larga lucha en el mundo, de siglos de enfrentamiento tanto teórico como práctico entre los ideales democráticos y los gobiernos despóticos, logrando finalmente el afán democrático permear un importante número de países, siendo la democracia incluso un pilar en la construcción de los Estados a partir del siglo XVIII.

Nuestra nación ha ido consolidando su democracia en un camino que no ha sido fácil de recorrer pero que nos coloca actualmente como un país que incluso puede compartir con otros su experiencia democrática.

Sin embargo, en estos momentos la participación de todos los ciudadanos en México no es efectiva ni incluyente, porque hay un sector importante de la ciudadanía que a pesar de cumplir con los requisitos para ser ciudadano, por ley no puede serlo cabalmente. Este sector es la juventud que se encuentra dentro del rango de 18 a 21 años de edad.

Los mexicanos en esta categoría de edad son ya por ley ciudadanos, son mayores de edad con todas las de la ley, con derechos y obligaciones, con la posibilidad de votar, pero extrañamente sin poder ser electos, lo cual definitivamente los excluye, atenta contra un derecho democrático imprescindible y afecta la igualdad política y la inclusión, que son valores inalienables de una democracia moderna y vanguardista. Esta situación arbitraria e injusta se vuelve inadmisibles desde todo punto de vista en un momento en que no se puede tolerar la discriminación y no se debe vulnerar un principio de igualdad tan importante y que da sustento a la legitimidad de nuestro sistema político.

La Declaración de los Derechos Civiles y Políticos de 1968 -derechos humanos catalogados de primera generación que son preponderantes en el derecho internacional y que México ha ratificado-, establece la libertad de todos los ciudadanos para gozar de derechos políticos y para participar en la vida política del país donde se vive. Podemos decir que México cumple con este instrumento jurídico internacional en el sentido de que hay libertad política, libertad de asociación, de expresión, y de sufragio, lo cual sin lugar a dudas ayuda a la conformación de un Estado democrático; sin embargo debemos vigorizar y mejorar nuestra democracia, ampliando la posibilidad de ser elegidos por el pueblo para participar en el gobierno a los jóvenes ciudadanos que se encuentran dentro del rango de 18 a 21 años de edad.

Las razones para permitirles a los jóvenes participar activamente en política a partir de los 18 años, concretamente dotándolos de la facultad constitucional para ser electos diputados, giran además en torno a otras consideraciones que tienen que ver, no sólo con cuestiones teóricas sobre la democracia, sino primordialmente con la realidad del mundo de hoy en lo general y del México actual en particular.

Existe una tendencia mundial que, producto, entre otras cosas, de la globalización va produciendo "ciudadanos más activos y reflexivos que nunca".<sup>2</sup> México no escapa a los procesos mundiales que repercuten en cuestiones internas. Es un hecho que la apertura política de los últimos tiempos en nuestro país ha generado un mayor interés en las cuestiones políticas por parte de los jóvenes y que ha dado paso a un mucho mayor activismo en estos asuntos. En reconocimiento implícito a lo anterior, los estatutos de prácticamente todos los partidos políticos mexicanos permiten militar entre sus filas a los ciudadanos a partir de los 18 años, e incluso menores, con todo lo que la militancia implica en cuestión de obligaciones, pero no desafortunadamente en el rubro de los derechos, como sería el hecho de ser postulado para un cargo de diputado por ejemplo.



Otra de las consideraciones a favor de la idea que hoy les presento tiene que ver con lo que parecen ser características inherentes a los jóvenes mexicanos de estos tiempos: no podemos negar que nuestros jóvenes tienen hoy mayor conciencia medio ambiental que en generaciones pasadas, que creen de manera más firme en la observancia de los derechos humanos porque han crecido en una sociedad que ha avanzado en estos aspectos, que son más vanguardistas en cuestiones científico tecnológicas y de ciencias aplicadas, que rechazan las prácticas de corrupción con mayor énfasis que muchos adultos, que están más conscientes de lo negativa que es la discriminación para la construcción de una sociedad igualitaria, y lo anterior sólo por mencionar algunas de las conductas y pensamientos que caracterizan a los jóvenes mexicanos.

Cada vez son más numerosos los eventos nacionales y extranjeros organizados por jóvenes que desean que su voz se escuche, que sus demandas sean recogidas y materializadas por los que nos encargamos de integrar el gobierno, quien dicho sea de paso, ha sido rebasado por los jóvenes en sus intentos de fomentar la cultura democrática, teniendo que ser ellos los que han buscado organizarse para participar en la vida política del país. Permitirles participar directamente en nuestra democracia les abriría la posibilidad de hacerse escuchar de viva voz, de participar en la creación del México en el que desean vivir, un México donde existan para ellos mejores posibilidades de empleo, de acceso a la educación, de servicios de salud, de espacios culturales y deportivos, de desarrollo sustentable, etcétera.

Algunos de estos eventos han sido co-organizados por la Cámara como es el caso del reciente Parlamento de la Red Universitaria "Legisladores por México" efectuado el pasado 30 de septiembre con la intención de que los jóvenes participaran en un ejercicio de simulación del trabajo parlamentario y el quehacer legislativo. Cada vez es más frecuente ver en la Cámara de Diputados, en universidades y foros diversos, ejercicios de este tipo, a los que acuden los jóvenes en mayores cantidades y con más interés.

Una de las demostraciones más palpables del inusitado interés en la política que tienen no sólo los jóvenes sino incluso los niños lo vivimos aquí, en la propia Cámara de Diputados con el pasado Tercer Parlamento de las Niñas y los Niños de México celebrado en el mes de mayo. El proceso de elección para los diputados infantiles registró un importante aumento con relación a los dos ejercicios anteriores y finalmente 300 niñas y niños vinieron aquí a exigirnos a los adultos velar por su seguridad y el efectivo cumplimiento de sus derechos y nos demostraron que están al pendiente del trabajo que realizamos, de los aciertos y errores que cometemos y de las omisiones en las que incurrimos, en un ejemplo claro de la conciencia que se va adquiriendo cada vez desde edad más temprana de los sucesos que se generan en la vida política del país y que obviamente repercuten en el diario devenir de las personas.

La propuesta que hoy someto a esta soberanía, de disminuir la edad mínima constitucional para ser diputado de 21 años a 18, es una innovación en nuestro

continente pero no así en el mundo. Existen países como Holanda, España, Italia e incluso las instituciones de la Europa comunitaria, como el Parlamento, que permiten que la energía y las ideas de los jóvenes enriquezcan de manera formal los procesos gubernamentales.

Estoy consciente de que éste es un tema controvertido pero que abrirá el espacio para debatir estas ideas, tal y como sucedió en los países que nos han precedido, en los cuales la experiencia ha sido positiva, y como seguirá sucediendo a medida de que el mundo se vaya dando cuenta de que la democracia debe dar nuevos pasos para mantenerse vigente y seguir siendo el sistema político que garantice la participación y la igualdad de quienes la integramos, coincidiendo con el gran teórico de la democracia, Giovanni Sartori, cuando escribe que la democracia representativa, con todos sus defectos, es hoy por hoy la única viable.<sup>3</sup>

En el momento en el que una persona es reconocida como ciudadano o ciudadana adquiere los derechos y las obligaciones que la ciudadanía confiere y nadie, absolutamente nadie puede quitarle esos derechos. No podemos seguir marginando a la juventud, sector mayoritario en México, de la toma de decisiones. Así como un día se luchó por conquistar el derecho de votar de las mujeres, hoy debemos tomar como bandera la creación de una democracia incluyente que cuente con un máximo ordenamiento jurídico que le de sustento y que sea congruente. En este caso, este ordenamiento sería la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reconoce como ciudadano mexicano a todo aquel que haya cumplido los 18 años, pero al mismo tiempo le restringe la posibilidad de ejercer sus derechos políticos y civiles plenamente. Debemos lograr que el derecho de todos sea reconocido y respetado para construir una sociedad más justa y equitativa, donde podamos progresar todos juntos como nación y donde efectivamente la **mayoría**, palabra clave en la democracia, participe en la construcción estatal.

En razón de lo anteriormente expuesto, presento el siguiente

## **Decreto**

Artículo Único.- Se reforma la fracción II del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como a continuación se establece:

### **Artículo 55.- ...**

I. ...

**II. Tener 18 años cumplidos el día de la elección.**

## **Transitorios**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de octubre de 2005

**Notas:**

1 Norberto Bobbio. El futuro de la democracia. Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

2 Anthony Giddens. "Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas". Madrid, Taurus, 2000.

3 Giovanni Sartori. Teoría de la democracia, Alianza Editorial, México, 1ª edición, 1989.

Dip. María de Jesús Aguirre Maldonado (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año VIII, número 1870, miércoles 26 de octubre de 2005

### QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO XAVIER ALVARADO VILLAZÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, RECIBIDA EN LA SESIÓN DEL MARTES 25 DE OCTUBRE DE 2005

Francisco Xavier Alvarado Villazón, 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, 72, 73 fracción XXX y 76 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, 57, 60, 62, 63, 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurre a solicitar se turne a las Comisiones de Puntos Constitucionales y Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, la presente iniciativa con Proyecto de Decreto que Adiciona un Párrafo a la Fracción IV del Artículo 74 de la Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente:

#### **Exposición de Motivos**

El artículo 74 en la fracción IV a la letra dice que el Congreso debe "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".

Siguiendo textualmente y el espíritu de lo señalado en nuestra carta magna, como legisladores, debemos aprobar, vigilar, controlar y fiscalizar el ejercicio del gasto de recursos federales a fin de colaborar con el Ejecutivo Federal. En una palabra

debemos fortalecer conjuntamente con el Ejecutivo Federal, el control del gasto público.

En el marco de la administración pública el control se refiere a aquellos elementos que se adoptan para cuidar los recursos, obtener información suficiente, oportuna y confiable, promover la eficiencia en las actividades y asegurar el apego a las leyes, normas y políticas vigentes, con la finalidad de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos por el gobierno.

En un sentido moderno, el control debe entenderse como una acción preventiva que va más allá de la verificación financiera o de la sanción a infractores. El control implica realizar acciones de organización, programación de actividades, seguimiento y evaluación de los programas y de la gestión pública para "garantizar la correcta administración de los recursos humanos, materiales y financieros, así como la adecuada utilización de los apoyos económicos otorgados por el gobierno federal, de tal manera que cumplan con los objetivos para los cuales fueron destinados dentro del marco de la ley.

La finalidad del control es evitar actos contrarios a la legalidad; promover el mejoramiento, la corrección y la modificación de actitudes en los servidores públicos federales, estatales y municipales para contribuir a elevar la eficiencia, la calidad y transparencia en los servicios gubernamentales, es también, obtener la correcta utilización de los recursos del estado para lograr el cumplimiento de los objetivos orientados al bienestar de la comunidad.

El control institucional consiste en las acciones que los gobiernos federal, estatal y municipal realizan para organizar las tareas que les corresponden llevar a cabo, tener un registro de la información, supervisar y verificar el desarrollo y cumplimiento de los programas, la actuación de los servidores públicos, y evaluar la gestión pública. Todo ello con el propósito de optimizar el uso de los recursos, mejorar la calidad y calidez de los servicios proporcionados, entregar cuentas claras y respetar el marco legal establecido.

Nuestro país necesita urgentemente fortalecer los mecanismos de control del ejercicio del gasto, control interno y evaluación que aseguren:

- La utilización correcta de los recursos, conforme a los programas y presupuestos aprobados,
- La eficiencia y eficacia en la ejecución de obras,
- El comportamiento responsable, honesto y transparente de los servidores públicos,

La fiscalización debe ser una actividad permanente que debe ser coordinada desde el Congreso y asumida como responsabilidad constitucional con la participación de los órganos federales, estatales y municipales de control con el fin de verificar el cumplimiento.

Es precisamente en este sentido que como Diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, comprometido con el estudio e implementación de cambios legislativos dirigidos hacia una mejoría social y preocupada por el pobre desempeño del mercado interno y la economía nacional, propongo la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:**

**Decreto**

**Artículo 74. ...**

**Fracción I a III quedan igual**

**Fracción IV.** Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

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.

**Los estados, los municipios y cualquier organismo público que haga uso de recursos federales deberán a más tardar en el primer trimestre de cada año informar a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión respecto de la administración y aplicación de los recursos del año inmediato anterior.**

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

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V a VIII. Quedan igual.

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 25 días del mes de octubre de 2005.

Dip. Francisco Xavier Alvarado Villazón (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Octubre 25 de 2005.)



## **Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1871-IV, jueves 27 de octubre de 2005.**

### **QUE REFORMA EL ARTÍCULO 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JULIÁN ANGULO GÓNGORA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Julián Angulo Góngora, diputado Federal de la Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, 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, pongo a consideración de esta Asamblea la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo primero y se adiciona una fracción VI al artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **Exposición de Motivos**

El marco jurídico del artículo 121 de la Constitución, tiene estrecha referencia con el sistema jurídico federal, el cual sólo se concibe cuando los estados de la Federación tienen autonomía para la creación de su propio orden jurídico, pero a la vez se encuentran supeditados al principio de supremacía de la Constitución Federal, lo que hace indispensable la coordinación de todas las entidades para obtener del Pacto Federal el resultado que de él se busca.

En ese sentido, el artículo 121 constitucional contempla las disposiciones que perfeccionan el sistema federal estableciendo la obligación de cada una de las entidades federativas de dar entera fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras; y encomendando al Congreso de la Unión, la expedición de leyes que prescriban la forma de probar dichas actuaciones bajo las siguientes bases:

I. Las leyes de un Estado sólo tendrán efecto en su propio territorio, y, por consiguiente, no podrán ser obligatorias fuera de él.

II. Los bienes muebles e inmuebles se regirán por la ley del lugar de su ubicación.

III. Las sentencias pronunciadas por los tribunales de un Estado sobre derechos reales o bienes inmuebles ubicados en otro Estado, sólo tendrán fuerza ejecutoria en éste, cuando así lo dispongan sus propias leyes.

Las sentencias sobre derechos personales sólo serán ejecutadas en otro Estado, cuando la persona condenada se haya sometido expresamente o por razón de domicilio, a la justicia que las pronunció, y siempre que haya sido citada personalmente para ocurrir a juicio.

IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de un Estado, tendrán validez en los otros.

V. Los títulos profesionales expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, serán respetados en los otros.

De lo anterior, podemos percatarnos de la importancia de fortalecer y reafirmar las disposiciones del artículo en estudio con vistas a obtener un resultado armónico, así como manifestaciones de unidad, garantías de equilibrio, bases de seguridad y facilidad en las relaciones en que varias Entidades Federativas intervienen.

Cabe mencionar, que existe la posibilidad de que el contenido normativo de la legislación local, así como los hechos, actos y negocios jurídicos que de él deriven, provoquen ciertos efectos no sólo en su territorio sino además en el de las demás entidades federativas, lo que ha provocado gran preocupación al momento de su regulación en cualquier sistema constitucional, como lo fue en el caso de la Constitución de los Estados Unidos de América antecedente inmediato que adoptó el Constituyente, no obstante esta legislatura deberá tomar medidas contundentes que fortalezcan y aseguren la permanencia y funcionamiento de nuestro federalismo.

Continuando con el estudio del artículo que hoy se propone modificar, son de mencionarse sus antecedentes sui géneris en las trece colonias independientes asentadas en el territorio que hoy ocupan los Estados Unidos de América, las cuales al momento en que el Parlamento y la Corona Británica impusieron disposiciones de carácter tributario sin su representación, lanzaron las primeras protestas que años después culminaron con la Independencia de los Estados Unidos de América y con la convocatoria del primer Congreso que después de un fallido intento por establecer una confederación, formulara la figura jurídica del federalismo como una forma de distribuir las facultades entre la federación y las entidades federativas, logrando un equilibrio de pulcritud política.

En nuestro caso, al constituirnos como Nación y darnos la primera Constitución en 1824, adoptamos el mismo texto de la Constitución norteamericana que se reflejó en el artículo 145 de la Constitución de Apatzingán; la Constitución Centralista de 1842 empleó el mismo texto, solo adicionando los procedimientos de autoridades distintas a las judiciales; la Constitución de 1857, retomó el contenido de la Constitución de 1824, aunque no textualmente, y finalmente en la Constitución de 1917 se aprobó el texto del artículo 121 como lo conocemos actualmente ya que nunca ha sido modificado.

Uno de los principales objetivos que propone esta reforma es que a través de la modificación del texto del artículo 121, se garantice constitucionalmente la certeza de la transmisión de propiedad por medio del testamento, así como la posibilidad de que el Congreso de la Unión legisle en la materia, fortaleciendo el federalismo en cuanto al reconocimiento de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales además de crear una cultura del testamento ya que la nuestra no es una cultura de la prevención.

Para ejemplificar de forma más explícita la problemática que se ha venido resolviendo, primero a través de la creación del Registro Nacional de Testamentos, y que ahora se pretende reafirmar por medio de una reforma constitucional, vale citar el siguiente ejemplo:

Antes de la creación del Registro Nacional de Testamentos si un hombre fallecía en un Estado de la Federación, en el que antes de su muerte otorgaba testamento, sin que ningún familiar o amigo estuviera presente al momento de otorgarse el mismo, nadie se enteraba de la existencia de éste, por lo tanto se iniciaba el juicio sucesorio testamentario con el instrumento previamente otorgado en la entidad del domicilio. En este supuesto aún cuando el juez solicitaba los informes necesarios, obviamente las instituciones que lo emitían no tenían conocimiento del otorgamiento del último testamento, por lo cual la respuesta podía ser en dos sentidos: Que no existía disposición testamentaria alguna a nombre del *de cuius* o bien que existía una disposición otorgada antes de la fecha de la última.

Luego entonces el Juez no tenía mayor obligación que la de pedir los informes respectivos en la Entidad Federativa de su jurisdicción, lo que generaba y sigue generando conflictos habituales.

Por lo anterior, se propone adicionar una fracción VI al artículo 121 constitucional, a fin de determinar expresamente la creación de un Registro Nacional de Testamentos, así como este precepto considera de manera específica y muy concreta, tanto los actos del registro civil, como a los títulos profesionales.

Por otra parte aún cuando el artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en virtud de un proceso de reformas que inició en el año de 1987 y que se considera que concluyó en 1996, éste ha modificado su estructura jurídica y política.

Cabe mencionar que este nuevo orden jurídico, se inició con la conformación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para posteriormente iniciar una reforma política con la que se integraron nuevas figuras institucionales lo que dio un marco más regidor y participativo.

Lo anterior evidencia que la Federación mexicana ha conformado un sistema de descentralización traducido en la configuración de estados autónomos, dotados de los elementos que concurren en el ser del estado tomando en cuenta sus elementos de formación; población, territorio, gobierno y el poder de imperio que ejerce sobre sí mismo.

En conclusión, estimo conveniente, primero, reformar el párrafo primero del artículo 121 constitucional a fin de incluir al Distrito Federal dentro de los supuestos del mismo y para aclarar gramaticalmente su texto por lo que hace a los registros y a los procedimientos judiciales; y segundo, propongo adicionar una fracción VI al citado artículo 121 a fin de crear el Registro Nacional de Testamentos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo primero y se adiciona una fracción VI al artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo primero y se adiciona una fracción VI al artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 121. En cada Estado de la Federación **y en el Distrito Federal** se dará entera fe y crédito a los actos públicos, **a los** registros y **a los** procedimientos judiciales de los otros. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

I. a V. ....

**VI. Los testamentos expedidos por las autoridades de un Estado, con sujeción a sus leyes, tendrán entera fe y crédito en todos los otros, para este efecto se creará el Registro Nacional de Testamentos.**

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, DF, □a los 27 días del mes de octubre de 2005.

Dip. Julián Angulo Góngora (rúbrica)

## QUE REFORMA LAS FRACCIONES XVI Y XVII DEL ARTÍCULO 107 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 la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en uso 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, me permito someter al Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

### Exposición de Motivos

Siendo la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos la Ley Suprema del país, la cual da fundamento a nuestro actual sistema jurídico, adquiere la característica de ser la Ley Superior, motivo por lo que las demás leyes deberán de sujetarse a su potestad.

Es así que, la Carta Magna establece las facultades formales que como competencia expresa se otorgan a cada uno de los poderes de la Unión, además se constituyen los cimientos de todo el orden jurídico, el cual es sistemático y unitario, porque crea los órganos que aplican el derecho, a través de las normas secundarias. Es por eso que para que una norma sea válida se debe vincular con la Norma Fundamental, por lo tanto, lo que prevea ésta debe ser claro y preciso para poder exigir que las normas secundarias sean eficaces y efectivas.

En ese orden de ideas compete al Poder Judicial dirimir todas las controversias que le sean presentadas, con base en las disposiciones legales aplicables al caso concreto.

Entre una de esas facultades está la prevista en el artículo 107 de la Ley Fundamental que contempla el procedimiento para la remoción del cargo de servidores públicos por un **desacato a un mandato judicial** en las fracciones XVI y XVII, de nuestra Ley Suprema, además es uno de los artículos constitucionales que reglamenta la Ley de Amparo.

Tomando en cuenta que los particulares son sancionados por la autoridad judicial por el desacato a un mandato judicial, corresponde de igual manera al Poder Judicial a través de la Suprema Corte de Justicia, ordenar la destitución del cargo de los servidores públicos y, en su caso, solicitar la declaración de procedencia ante el Congreso de la Unión, a efecto de que se retire el fuero constitucional por incumplir un mandato judicial, ya que son los servidores públicos los primeros que deben de cumplir la ley y no estar al margen de ésta por el simple hecho de ser autoridades.

Es así que, el objetivo de la presente iniciativa, es para precisar que será la Suprema Corte de Justicia, es la única facultada para consignar a un servidor público ante un juez de Distrito y, en su caso, solicitar la declaración de procedencia cuando fuesen servidores públicos con fuero constitucional, por el desacato de un mandato judicial.

Es indudable que los procedimientos requieren de certeza material y jurídica, en ese sentido, el procedimiento de **quien detenta la facultad de consignar, así como solicitar la declaración de procedencia de un servidor público con fuero constitucional**, será la Suprema Corte de Justicia, quienes deberán de ser además objetivos.

Por lo tanto, no puede existir ambigüedad como la **que se observa en la fracción XVII** del artículo 107 de la Carta Fundamental, la cual establece, *La autoridad responsable será consignada a la autoridad correspondiente, cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo, en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad*



*con el que ofreciere la fianza y el que la prestare.* Fracción que regula el desacato de una autoridad responsable y el otorgamiento de fianza ilusoria o insuficiente.

Como se observa, en esta fracción no **prevé** explícitamente quién está facultado para consignar a la autoridad responsable por *no suspender el acto reclamado* y, por ende, tampoco se establece quién debe solicitar la declaración de procedencia de un servidor público con fuero constitucional, por el delito de desacato de una orden judicial.

Es así que haciendo una interpretación lógico jurídica, y una valoración sistemática, se considera que se trata de la misma materia de hacer caso omiso de suspender un acto reclamado, lo preceptuado en las fracciones XVI y XVII del artículo 107 de la Carta Magna, resulta en consecuencia aplicable lo que prevé la fracción XVI, que si considera, *Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal y la **Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al juez de distrito que corresponda.** Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia procederá en los términos primeramente señalados.* Consecuentemente será la Suprema Corte de Justicia la facultada para separar del cargo a la autoridad y consignar la a un juez de distrito competente.

Evidentemente esta norma constitucional coincide en lo esencial con lo que establece el párrafo segundo del artículo 105 de la Ley de Amparo, que previene: *Cuando no se obedeciere la ejecutoria, a pesar de los requerimientos a que se refiere el párrafo anterior, el juez de Distrito, la autoridad que haya conocido del juicio o el Tribunal Colegiado de Circuito, en su caso, remitirán el expediente original a la **Suprema Corte de Justicia, para los efectos del artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, - para que sea separado de su cargo y consignado-**, dejando copia certificada de la*

*misma y de las constancias que fueren necesarias para procurar su exacto y debido cumplimiento, conforme al artículo 111 esta ley.*

Lo anterior lo confirma el texto de los artículos: 107 párrafo primero, *Lo dispuesto en los dos artículos precedentes se observarán también cuando se retarde el cumplimiento de la ejecutoria de que se trata por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquiera otra que intervenga en la ejecución, y 143 para la ejecución y cumplimiento del auto de suspensión, se observarán las disposiciones de los artículos 104, 105, párrafo primero, 107 y 111 de esta ley, todos de la Ley de Amparo.*

Así como las resoluciones emitidas por la Suprema Corte de Justicia, *Séptima Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: 115-120 Primera Parte Página: 142*

***SENTENCIAS DE AMPARO. FACULTAD EXCLUSIVA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA RESOLVER SOBRE SU CUMPLIMIENTO O INCUMPLIMIENTO. De las disposiciones contenidas en el Capítulo XII del Título Primero, Libro Primero, de la Ley de Amparo, se advierte que el legislador, al regular el procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo y establecer las sanciones que deben imponerse en los casos de desacato a los fallos que otorgan la protección federal, reservó exclusivamente a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación la facultad de resolver sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República. En efecto, de lo establecido en los artículos 104, 105, 106, 107, 108 y demás relativos de la Ley de la materia se observa que el legislador, después de señalar los diversos pasos a seguir por parte del juez de Distrito o de la autoridad que haya conocido del juicio, o por parte de las Salas de este Alto Tribunal o del tribunal colegiado respectivo en los casos de amparo directo, para lograr el cabal cumplimiento del fallo protector de garantías y después de prever, inclusive, las hipótesis de retardo en el acatamiento de la sentencia por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, así como de***

repetición del acto reclamado, como formas de desacato de la sentencia, dispuso lo siguiente: a). Que cuando la ejecutoria no se obedeciere, o se retardare su cumplimiento, por evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable o de cualquier otra que intervenga en la ejecución, a pesar de que se hubieran agotado los medios que tienen a su alcance el propio juez de Distrito o la autoridad que haya conocido del juicio, o la Sala correspondiente de este Supremo Tribunal o el Tribunal Colegiado de Circuito en los casos de amparo directo, debe remitirse el expediente original a esta Suprema Corte de Justicia para que, funcionando en Pleno, en términos de lo dispuesto en el artículo 11, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, resuelva acerca de la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional; b). Que cuando la parte interesada no estuviere conforme con la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria, debe remitirse también, a petición suya que deberá formular dentro de los cinco días siguientes al de la notificación correspondiente, el expediente a este Alto Tribunal, quien, funcionando igualmente en Pleno de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11, fracción XIV, de la Ley Orgánica antes citada, debe resolver sobre el particular; c). Que cuando se denuncie la repetición del acto reclamado y, previo el trámite legal correspondiente, se arribe a la conclusión de que sí existe la repetición, debe remitirse, de inmediato, el expediente a esta propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que, funcionando en Pleno conforme a lo dispuesto en la citada fracción XIV del artículo 11 de la Ley Orgánica referida, y allegándose los elementos de juicio que estime convenientes, emita la resolución correspondiente; y d). Que en los referidos casos de repetición del acto reclamado, cuando la resolución concluya que no exista ésta, debe remitirse, igualmente, el expediente a este Supremo Tribunal, siempre que así lo solicite la parte interesada dentro del término de cinco días a partir del siguiente al de la notificación correspondiente, para que el Tribunal en Pleno resuelva al respecto. **La exclusividad de la competencia del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para resolver, en definitiva, sobre el cumplimiento o incumplimiento de las ejecutorias de amparo y, en su caso, sobre la aplicación o no aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional, que deriva del contenido de las disposiciones legales citadas en el párrafo anterior, se justifica plenamente si se tiene en cuenta que,**

*dada la majestad con que están investidas las sentencias de amparo, su cabal y oportuno cumplimiento implica una cuestión de orden público y de gran trascendencia para la vida jurídica-institucional del país, no sólo por el interés social que existe de que la verdad legal prevalezca, en aras de la concordia, tranquilidad y seguridad de los individuos, sino porque primordialmente, constituye la forma de hacer imperar, por sobre todas las cosas, los mandatos de la Carta Magna, que son el sustento y finalidad de nuestra organización federal. Además, la voluntad del legislador expresada en el sentido de otorgar competencia exclusiva al Pleno de este Alto Tribunal, para resolver, en definitiva, las cuestiones antes apuntadas, se corrobora cabalmente si se tiene presente que ello no sólo se deriva y explica, como se acaba de precisar, del texto mismo de las disposiciones relativas y de la naturaleza de los fallos constitucionales, sino que se patentiza en la exposición de motivos del decreto de fecha 30 de diciembre de 1950, que reformó y adicionó diversos artículos de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, que, en su parte conducente, dice: "El incidente de inejecución de sentencias de amparo que otorgan la protección de la justicia federal, se ha conservado como de la privativa competencia de la Suprema Corte de Justicia, aunque la ejecutoria sea pronunciada por Tribunal Colegiado de Circuito, en respeto de la interpretación que existe acerca de la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución General de la República, y porque la esencia del Poder Judicial de la Federación, que queda concretada en la Suprema Corte de Justicia, exige que sea ésta la que provea sobre el debido cumplimiento de las sentencias definitivas emanadas de los diversos órganos del mismo poder.*

*Incidente de inconformidad 12/76. Relacionado con el juicio de amparo 14/72. Manuel Zavala y coags. 4 de julio de 1978. Unanimidad de 19 votos. Ponente: Jorge Iñárritu.*

*EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DE AMPARO, PROCEDIMIENTO DE. MEDIOS DE APREMIO. EL ARTICULO 105 DE LA LEY DE AMPARO EXCLUYE LA APLICACIÓN DEL ARTICULO 59 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.*

*Texto*

*El artículo 105 de la Ley de Amparo establece el procedimiento a seguir en materia de cumplimiento de ejecutorias constitucionales. Cuando éstas no se encuentren cumplidas o en vías de ejecución veinticuatro horas después de notificadas, el juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, requerirán, de oficio o a petición de parte, al superior de la autoridad remisa para que la obligue a cumplir sin demora. Si la responsable no tuviere superior, el requerimiento se le hará directamente; asimismo, cuando el superior inmediato no atendiere el requerimiento y tuviere a su vez superior jerárquico, también se requerirá a éste. Por último, cuando a pesar de estas intimaciones no quedare cumplida la resolución, **el juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito remitirán originales de sus actuaciones a la Suprema Corte para los efectos del artículo 107, fracción XVI, de la Constitución, dejando copia certificada de las constancias conducentes para procurar su exacto y debido cumplimiento en la forma que establece el artículo 111 de la citada Ley. En esta última hipótesis, la autoridad que haya conocido del juicio de amparo hará cumplir la ejecutoria dictando las órdenes necesarias a ese fin, y si éstas no fueren obedecidas, comisionará al secretario y al actuario para lograrlo y aun podrá cumplimentarla por sí misma. Sólo después de agotarse todos estos medios sin resultados positivos, se solicitará el auxilio de la fuerza pública para lograr esa cumplimentación. Por tanto, no debe aplicarse supletoriamente el artículo 59 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que establece los medios de apremio para hacer cumplir las determinaciones de los tribunales, por no surtirse el extremo que exige el artículo 2o. de la Ley de Amparo, es decir, ausencia de disposición expresa en la ley de la materia, **por resultar directamente aplicable el artículo 105 de la propia Ley.** TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO.***

#### *Precedentes*

*Queja 63/93. Secretario de la Reforma Agraria. 16 de noviembre de 1993. Unanimidad de votos. Ponente: Fernando Narváez Barker. Secretario: Alejandro García Gómez. Véase: Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, Tesis 741, página 1218.*

En consecuencia, es a la Suprema Corte de Justicia a quien le corresponde separar del cargo y consignar al juez de distrito al servidor público y en su caso solicitar la declaración de procedencia por el incumplimiento de la suspensión definitiva.

Cabe aclarar que en ambas fracciones del artículo 107 de la Carta Magna, no señalan que también debe ser la propia Suprema Corte de Justicia la que solicite ante el Congreso de la Unión la declaración de procedencia en el caso de los servidores públicos investidos de fuero constitucional, conforme al artículo 111 del mismo ordenamiento.

Por tal motivo, debe reformarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de actualizar el marco legal aplicable al proceso de suspender del cargo a los servidores públicos, para garantizar que la Carta Magna cumpla con los principios de certeza, legalidad y objetividad.

Considerando que nuestro sistema jurídico es legista y no de carácter jurisdiccionalista, se debe evitar que el Poder Judicial emita jurisprudencias por las omisiones del Poder Legislativo, jurisprudencias en donde lo que prevalece son interpretaciones subjetivas, así como diversos criterios que inclusive se contraponen presentándose contradicciones entre los mismos que emiten la jurisprudencia, además de que en ocasiones es interpretado por autoridades distintas a la judicial que llegan al caso de invasiones de competencia jurídica, al solicitar algo que no es de su competencia, lo que provoca que se obstaculice el procedimiento para poder aplicar una sanción.

Es por eso que al emitir jurisprudencias se sustituye la facultad de creación de normas jurídicas del Poder legislativo por una que sea uniforme en su aplicación legal, y con el fin de que la jurisprudencia no esté por encima de la propia Carta Magna. Se debe llevar a cabo la reforma, para que prevalezca el principio de legalidad en la impartición de justicia en favor de todos los gobernados.

De este modo, se debe *precisar la facultad de consignar y solicitar la declaración de procedencia en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, para dar mayor certeza jurídica y seguridad a los ciudadanos, de que los actos de la autoridad judicial serán cumplidos por los servidores públicos.

Por lo tanto, toda norma jurídica debe ser explícita, para evitar interpretaciones erradas, o tener que recurrir a ideas y principios "implícitos" e inexistentes. En todo caso, el carácter explícito de las disposiciones Constitucionales no va en detrimento de la actividad exegética realizada por la Suprema Corte de Justicia, **porque lo que se persigue es PRESCINDIR de ésta lo más posible.**

De que sirve tener una Suprema Corte de Justicia, que no pueda aplicar la Carta Magna por no estar precisadas explícitamente sus facultades para poder destituir, consignar y solicitar la declaración de procedencia en contra de las autoridades que incumplan los actos reclamados, aunque en sus resoluciones las reconozca plenamente.

Es así, que de no llevarse acabo la reforma que se propone se presentarían controversias, en donde la Suprema Corte de Justicia no podrá destituir a la autoridad responsable y solicitar la declaración de procedencia, tendrá que emitir resoluciones por mayoría de razón que violan el principio de legalidad.

Pero lo que es peor es que la Suprema Corte de Justicia se esgrima de cumplir con sus facultades constitucionales por no estar contempladas explícitamente en la ley sino implícitas, aunque en sus resoluciones al caso que nos refiere las reconozca plenamente.

Además que muchas autoridades administrativas le han perdido el respeto a las ejecutorias, y que "El Imperio que deben ser cumplidas en 24 horas, de acuerdo al artículo 105 de la Ley de Amparo" es retórico y no efectivo.

Razón por la cual, me permito someter a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados, la presente **iniciativa con proyecto de decreto que reforma las fracciones**

**XVI y XVII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se reforman las fracciones XVI y XVII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 107. ...

I. a XV. ...

**XVI.** Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, y la Suprema Corte de Justicia estima que es inexcusable el incumplimiento, dicha autoridad será inmediatamente separada de su cargo y consignada al Juez de Distrito que corresponda, **en caso de que la autoridad cuente con fuero constitucional será la misma Suprema Corte de Justicia la que solicite la declaración de procedencia.** Si fuere excusable, previa declaración de incumplimiento o repetición, la Suprema Corte requerirá a la responsable y le otorgará un plazo prudente para que ejecute la sentencia. Si la autoridad no ejecuta la sentencia en el término concedido, la Suprema Corte de Justicia **procederá a separar inmediatamente del cargo a la autoridad y consignar al Juez de Distrito que corresponda.**

...

...

**XVII.** Será facultad de la Suprema Corte de Justicia separar inmediatamente del cargo y consignar al juez de distrito que corresponda, a la autoridad responsable cuando no suspenda el acto reclamado debiendo hacerlo, y en su caso solicitar la declaración de procedencia de una autoridad con fuero constitucional, y cuando admita fianza que resulte ilusoria o insuficiente, siendo



en estos dos últimos casos, solidaria la responsabilidad civil de la autoridad con el que ofreciere la fianza y el que la prestare. y

XVIII.

**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 3 días del mes de noviembre de 2005.

Dip. Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 25 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DE SEGURIDAD NACIONAL, A CARGO DEL DIPUTADO GONZALO MORENO ARÉVALO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El que suscribe, Gonzalo Moreno Arévalo, diputado federal integrante de esta LIX Legislatura al honorable Congreso de la Unión, en uso de las facultades que me conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, a nombre propio y de la fracción parlamentaria del Partido Revolucionario Institucional en esta soberanía, me permito someter a la consideración de esta honorable Asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que regula la seguridad nacional en el orden constitucional y reforma diversas disposiciones de la Ley de Seguridad Nacional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Como sabemos, recientemente fue promulgada la Ley de Seguridad Nacional, como primer paso para la democratización de los cuerpos de inteligencia mexicanos y su proceder, producto de la experiencia de amargas luchas sociales que costaron sangre y desapariciones forzadas en el pasado.

Desde luego que no deseamos volver a esa etapa del México represor, pero tampoco queremos un libertinaje en el manejo de la información, sino que ésta debe ser con un amplio sentido de responsabilidad.

Nos queda claro que el espíritu de la Ley en comento, es de aportar los primeros elementos para la profesionalización de la seguridad nacional mexicana, sin embargo, al precisar las amenazas, actores y características de nuestra seguridad nacional,

incluso se prevé la protección a diplomáticos extranjeros, lo que no sucede con los connacionales.

Sin embargo, el constituyente permanente omitió una reforma constitucional que plasme el sentir y los principios básicos de esta tarea, así las cosas, se prescindió de la seguridad de las personas, se prescindió de la prohibición de la obtención de información en algunos casos, como por ejemplo, el espionaje político o institucional, entre otros.

Puedo mencionar pensadores clásicos de la ciencia política que aluden a que el Estado como nación, es producto de las voluntades de las mayorías y no de un cuerpo ya constituido como lo es un gobierno, es decir, un Estado como tal se constituye con ciudadanos quienes dan vida a los gobiernos y éstos a su vez a las instituciones republicanas y por ende, no debemos olvidar a quienes nos dan origen que son los ciudadanos.

Insisto, en dicho ordenamiento se prevé la seguridad del Estado Mexicano, de sus instituciones, de las instalaciones estratégicas, de los diplomáticos extranjeros, el bloqueo de operaciones militares, de la seguridad aérea, de las acciones contra el terrorismo, vaya, del Estado Mexicano, pero el permanente olvidó que parte del Estado Mexicano lo constituye también sus ciudadanos que, por cierto, contribuyen al sostenimiento de ésta y muchas más acciones de gobierno y, repito, no están incluidos para la seguridad nacional mexicana.

Les pregunto, si se llegara a presentar otro Fobaproa, donde todos perdamos los ahorros del esfuerzo de nuestra vida, ¿qué no es un asunto de seguridad nacional entonces la seguridad económica de los gobernados?

Si la Cuenca Lerma Chapala llegara sus mínimas expresiones de tal forma que quedara sin el vital líquido la Zona Metropolitana de Guadalajara, Guanajuato o el estado de México, ¿qué pasaría con la dotación de agua de casi el 22% de la

población que se asienta en el cauce natural de esta Cuenca, no es asunto de seguridad nacional?

En el supuesto caso que los sindicatos de todo el país convocaran a una huelga generalizada para detener la industria y los servicios, ¿no es un asunto de seguridad nacional la economía del país paralizada por esta presunta huelga?

Me pregunto si la autoridad determinó como asunto de seguridad nacional el patrimonio de las miles de familias que fueron defraudadas en sus ahorros, ¿eso no es seguridad nacional?, al prever la seguridad de sus gobernados, o siempre intervendrá la autoridad de manera paternalista.

El tema de la seguridad nacional mexicana ha sido sujeta de diversos análisis o críticas por la sociedad. Fue duramente criticada en la clandestinidad durante la década de los 70 y 80, recordemos los sucesos de Tlatelolco en 1968 y los del "halconazo" en 1971 y la muerte del agente de la DEA Enrique Camarena Salazar en Guadalajara en 1982 que dio fin a la temible Dirección Federal de Seguridad por presiones políticas del gobierno norteamericano.

La seguridad nacional es un término acuñado por el gobierno norteamericano como consecuencia de la Guerra Fría y en México, el término fue usado con fines eminentemente políticos que dieron pie al abuso en la información obtenida.

Con esta iniciativa no pretendemos que se den a conocer las acciones militares, ni sus planes, tampoco los actos de inteligencia que están desarrollando los cuerpos públicos, pero sí el dar certeza constitucional a los actos de la autoridad en esta materia.

Creemos que una reforma de este tipo merece la consideración constitucional que propongo, toda vez que la actividad de inteligencia es una actividad eminentemente de un estadista y por tanto de consideración constitucional, en virtud a la naturaleza de la información contenida.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito, presenta a la consideración de esta honorable Asamblea, la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un apartado "A" conservando 8 párrafos y se agrega un apartado "B" con 12 párrafos al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se reforman los artículos 1, fracción I; del artículo 3, fracciones VI a XII; del artículo 5, fracción XII y recorriéndose las subsecuentes fracciones del artículo 12, artículo 29 y artículo 52, de la Ley de Seguridad Nacional, al tenor del siguiente:**

**Artículo Primero.-** Se adiciona un apartado "A" conservando 8 párrafos y se agrega un apartado "B" con 12 párrafos al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 25.-**

**A.-** ...

...

...

...

...

...

...

...

**B.-** El interés nacional es una situación jurídica que consiste en la conveniencia, beneficio, provecho, utilidad o ventaja que procede del uso, conservación, aprovechamiento, usufructo o explotación de bienes muebles o inmuebles, recursos naturales o materiales, la información pública del dominio del Ejecutivo Federal y sus

dependencias así como sus actos, el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, sus Congresos locales, sus supremos Tribunales de Justicia, los municipios del país, todos los anteriores en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, así como de los particulares, en beneficio del Estado Mexicano.

La seguridad nacional se entiende por todo el conjunto de acciones o políticas públicas que lleva a cabo el Ejecutivo Federal, como consecuencia de perturbaciones o alteraciones del orden social o económico, o bien, como resultado de la acción de la naturaleza y que tiene como fin salvaguardar los intereses nacionales, prevenir su efectos en la ciudadanía o en el Estado Mexicano y corregir sus consecuencias a futuro, con el objeto de:

- a) Resguardar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos y las garantías individuales de sus ciudadanos, su patrimonio, sus bienes, su salud, su educación y sus medios de subsistencia;
- b) Mantener y conservar la soberanía e independencia nacional que establecen esta Constitución;
- c) Mantener del orden constitucional y la plena vigencia del Estado de derecho así como el respeto de los derechos humanos;
- d) La defensa exterior y la seguridad interior;
- e) Preservar el sistema representativo, republicano y federal así como el pacto federal;
- f) Desarrollar, mantener y elevar el sistema económico nacional que permita mejores niveles de vida de los ciudadanos;
- g) Resguardar al Estado Mexicano y sus ciudadanos de cualquier acto que constituya una amenaza;

h) Vigilar, mantener y desarrollar la eficiencia en el servicio público que prestan las dependencias de la administración a su cargo;

i) Cuidar, proteger, conservar y desarrollar el medio ambiente y los recursos naturales del país así como su equilibrio con los centros de población urbanos y rurales;

j) Mantener, conservar y desarrollar las áreas estratégicas nacionales así como la protección del espacio aéreo nacional y la zona económicamente exclusiva de dominación territorial en aguas y mares del país en los términos del artículo 27 de esta Constitución;

k) Preservar las instituciones públicas y su funcionamiento;

l) La preservación de la diplomacia mexicana con base en los principios de política exterior mexicana contemplados en el artículo 89, fracción X, de esta Constitución;

m) Conservar y ejercer el interés nacional;

n) Garantizar el ejercicio de la seguridad pública y protección ciudadana con actos tendientes a:

I. El mantenimiento de la paz y el orden públicos por medio de la celebración de convenios con las entidades federativas, el Distrito Federal o los municipios, así como la prevención de calamidades públicas o naturales;

II. El mantenimiento y desarrollo de un sistema nacional de control policial, delictivo y de intercambio de información;

III. La implementación, dotación de recursos económicos y ejecución de programas para el combate a la delincuencia, aislada u organizada;

IV. Prevenir la pérdida de vidas y bienes con motivo de fenómenos naturales; y

## V. El desarrollo y ejecución de programas de protección civil.

La Federación mantendrá en todo tiempo y lugar la rectoría sobre los actos de seguridad nacional, tanto para la protección de sus ciudadanos, sus instituciones públicas así como de su régimen interior, por consiguiente es de interés nacional y obligación del Estado Mexicano, garantizar los términos y condiciones del desarrollo económico, político, institucional y de sus ciudadanos, regidos por esta Constitución y las leyes que de ella emanen.

En los convenios de colaboración que celebre el Ejecutivo Federal con las entidades federativas, el Distrito Federal o los municipios, se precisarán los alcances y responsabilidades de las partes. La Federación podrá auxiliar a las entidades federativas en la operación de la seguridad pública.

La seguridad pública prestada por las corporaciones en las entidades federativas o municipios así como las policías bajo la autoridad del Ministerio Público, se circunscriben como auxiliares de la seguridad nacional, de conformidad con los convenios de colaboración a que se refiere el párrafo anterior. La Federación está impedida en cualquier forma de utilizar a la seguridad pública o a las tropas de las fuerzas armadas como medio para censurar o reprimir los actos de las libertades de los ciudadanos mexicanos, excepto cuando se perturbe la paz y el orden públicos o en la comisión de delitos en plena flagrancia.

El Poder Judicial de la Federación se constituye como auxiliar de la seguridad nacional al otorgar al Ministerio Público de la Federación las ordenes de aprehensión en aquellos casos que así lo amerite y en los casos que la ley prevea la autorización para la intervención de las comunicaciones privadas.

La garantía constitucional de la seguridad nacional recae sobre el Ejecutivo Federal y el Congreso de la Unión. Sobre el primero recaerá la responsabilidad de la elaboración y ejecución de la política en la materia; y sobre el segundo, la inspección, verificación, censura, intervención, modificación y aprobación de la política en dichos asuntos, así como su asignación presupuestal. En la materia de seguridad nacional no habrá partidas secretas ni su uso será discrecional.



La ley en la materia que dicte el Congreso y el reglamento que el Ejecutivo Federal expida establecerán los medios, procedimientos, criterios generales, líneas de acción y actos encaminados a resguardar la seguridad nacional, tanto en territorio nacional así como la de sus ciudadanos radicados en el exterior por medio de las representaciones diplomáticas en el extranjero.

Asimismo, se procurará que se conserve en todo tiempo y lugar, la defensa de las garantías individuales así como los medios de defensa de los actos de los Poderes de la Unión, para tal efecto, el Ejecutivo Federal y sus dependencias dispondrán de los medios, recursos humanos o materiales, procedimientos y programas de trabajo que las instituciones encargadas de la seguridad nacional implementen para dichos propósitos, por lo que se prohíbe en todo tiempo y lugar, la obtención de información de asuntos en materia fiscal, electoral, administrativo, laboral o en asuntos políticos o partidistas. La ley en la materia establecerá las penas por el delito de abuso de autoridad para los servidores públicos que violen esta disposición o para los extranjeros que realicen actividades de obtención de información en territorio nacional con perjuicio del Estado Mexicano, sus ciudadanos e instituciones.

El Ejecutivo Federal deberá procurar que en el Plan Nacional de Desarrollo se contemple lo necesario para la formulación de políticas públicas que mejoren este rubro y por conducto de la Secretaría Técnica del Consejo de Seguridad Nacional dictará las instrucciones necesarias para su ejecución.

Los departamentos administrativos del Ejército, Fuerza Aérea, Armada y del Estado Mayor Presidencial, que con motivo de sus actividades realicen actividades de obtención de información, por cualquier medio, podrán intercambiar información con aquellos departamentos de otras secretarías de estado que realicen funciones análogas.

Esta prohibida la utilización de los bienes y recursos de la seguridad nacional con fines meramente políticos, electorales y partidistas, así mismo, la clasificación de la información con ese fin.

**Artículo Segundo.-** Se reforman los artículos 1, fracción I; del artículo 3, fracciones VI a XII; del artículo 5, fracción XII y recorriéndose las subsecuentes fracciones; del artículo 12, artículo 29 y artículo 52 de la Ley de Seguridad Nacional, para quedar como sigue:

**Artículo 1.-** Esta Ley es Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sus disposiciones son de orden público y de observancia general en todo el territorio nacional.

**Artículo 3.-** Para efectos de esta Ley, por Seguridad Nacional se entienden las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano, que conlleven a:

I. La protección de la nación mexicana, sus instituciones y ciudadanos, frente a las amenazas y riesgos que enfrente nuestro país;

II. a VI. ...

**Artículo 5.-** Para los efectos de la presente Ley, son amenazas a la Seguridad Nacional:

I. a V. ...

VI. Actos tendientes a violar el pleno ejercicio de los derechos y las garantías individuales de sus ciudadanos, su patrimonio, sus bienes, su salud, su educación y, en general, sus medios de subsistencia;

VI. Actos en contra de la seguridad de la aviación;

VII. Actos que atenten en contra del personal diplomático;

VIII. Todo acto tendente a consumir el tráfico ilegal de materiales nucleares, de armas químicas, biológicas y convencionales de destrucción masiva;

IX. Actos ilícitos en contra de la navegación marítima;

X. Todo acto de financiamiento de acciones y organizaciones terroristas;

**XI.** Actos tendentes a obstaculizar o bloquear actividades de inteligencia o contrainteligencia, y

**XII.** Actos tendentes a destruir o inhabilitar la infraestructura de carácter estratégico o indispensable para la provisión de bienes o servicios públicos.

**Artículo 12.-** Para la coordinación de acciones orientadas a preservar la Seguridad Nacional se establece el Consejo de Seguridad Nacional, que estará integrado por:

**I. a XI. ...**

**XII.** El Jefe del Estado Mayor Presidencial.

El Ejecutivo Federal podrá invitar a cualquier Secretario de Estado o funcionario de su administración, y cuyos asuntos motiven debidamente su presencia.

**Artículo 29.- ...**

Queda prohibido en todo tiempo y lugar, la obtención de información con fines políticos y electorales o en materia fiscal o laboral.

**Artículo 52.- ...**

La información sólo podrá reservarse hasta por un periodo de doce años, de conformidad con lo establecido en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información, quedando prohibida su reserva argumentando razones políticas o sin fundamento.

**Artículo Transitorio**

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

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)

## QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 41 Y 75 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 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 reforma y adiciona los artículos 41 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de homologación de sueldos de los altos funcionarios de los Órganos Autónomos y los de la Administración Pública Federal. Lo anterior, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

Don José María y Morelos plasmó en los Sentimientos de la Nación el postulado de "que como la buena ley es superior a todo hombre, las que dicte nuestro Congreso deben ser tales que obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia y de tal suerte se aumente el jornal al pobre, que mejores sus costumbres, aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto; también es conocido de sobra el ilustre pensamiento de Benito Juárez que prescribía: "el mandatario público debe vivir en una honorable medianía, sólo con los recursos que le sean indispensables para tener una vida decorosa, y ¡ ay de aquel que atraído por el dinero, las joyas, se olvide de su responsabilidad!"

Los sueldos de los altos funcionarios en México son onerosos, pero lo son aún más los de los funcionarios de los órganos autónomos de carácter constitucional, que, amparados en el hecho de forman parte de una entidad de tal carácter, se autorizan a

sí mismos, mediante artilugios legales, sueldos, sobresueldos y prestaciones más allá del principio constitucional que reza "a trabajo igual salario igual".

Como muestra de esos dispendios presupuestales del gasto público federal, mismos que minan la credibilidad de la conducción honesta del ejercicio público, está la situación de privilegio de la que gozan los Ministros de la Suprema Corte de Justicia y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes con recursos públicos crearon fideicomisos, no para fortalecer el ejercicio de la función jurisdiccional que les compete, sino para garantizarse compensaciones fuera de la ley.

México es el país que mejor paga a sus funcionarios. De acuerdo con un estudio presentado hace un par de años por académicos del Centro de Investigaciones y Docencia Económica, el titular del Ejecutivo Federal, Vicente Fox Quesada, "tiene un ingreso superior al de varios jefes de gobierno: recibe del erario público más del doble que el presidente de Brasil y casi seis veces más que sus contraparte argentina o chilena".

El mismo estudio dice que de "los sueldos de secretario de estado, México queda en primer lugar? de los doce países considerados (Alemania, Argentina, Brasil, Chile, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Italia, Perú y Reino Unido). Un secretario brasileño gana la tercera parte que un mexicano; su homólogo chileno gana casi seis veces menos. Un subsecretario mexicano gana 45 por ciento más que un estadounidense, más del doble que un alemán, inglés o francés, más del triple que un español. Vale recordar que esos cinco países desarrollados tienen un ingreso per cápita por lo menos tres veces superior al de México".

Si nos asomamos un poco a las entidades federativas, la situación no es diferente. Quien no recuerda el caso del aquel Gobernador del Estado de Querétaro que se autorizó un salario de más de 400 mil pesos mensuales.

Hay que reconocer también que la reforma municipal de 1999 sirvió de asidero legal para que los funcionarios municipales, so pretexto de autonomía de la hacienda

municipal, se autorizaran sueldos de escándalo. Cito el caso tristemente celebre de un alcalde de Ecatepec que se asignó un salario de más de 500 mil pesos mensuales.

Por otra parte, recientemente un informe de la Auditoria Superior de la Federación, señaló que en el gobierno actual "los funcionarios de primer nivel controlan 79.6 por ciento de las plazas y concentran 56.4 por ciento del gasto corriente en sueldos".

Por lo que hace a los órganos autónomos, el órgano fiscalizador encontró que las "percepciones del gobernador del Banco de México, Guillermo Ortiz Martínez, mediante la figura de la compensación garantizada? recibió más recursos que el Jefe del Ejecutivo Federal".

Tocante a los Consejeros del Instituto Federal Electoral, éstos tienen por disposición constitucional un sueldo equiparable al de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, quienes, hay que señalarlo, tienen un salario de privilegio.

En suma, urge una tabulación de los salarios de los funcionarios públicos en general, mismo que responda a una racionalidad que corresponda a los grandes problemas por lo que pasa México, ¡no puede un pueblo pobre seguir teniendo funcionarios ricos! Se requiere un freno a la depredación paulatina y gravosa del presupuesto. Empecemos con la regulación de los salarios de los funcionarios de los entes federales autónomos.

Por lo anterior, pongo a la consideración de esta soberanía la homologación de las remuneraciones de los titulares de los Órganos Autónomos de carácter constitucional y legal con los de la Administración Pública Federal. Autonomía significa el ejercicio libre de sus funciones sustantivas, pero no significa autarquía respecto al uso y abuso de los recursos públicos.

La propuesta de proyecto de decreto es el siguiente:

**Artículo Primero.** Se deroga la parte final del cuarto párrafo de la fracción III del artículo 41, para quedar como sigue:

**Artículo 41. El Pueblo.....**

(.....)

I. a II. (.....)

III. (.....)

(.....)

El Consejero Presidente y los consejeros electorales durarán en su cargo siete años y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados. **La retribución que perciban el consejero Presidente y los consejeros electorales se sujetará a lo dispuesto en la parte final del artículo 75 de esta Constitución.**

(.....)

(.....)

(.....)

IV. (.....)

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 75, para quedar como sigue:

**Artículo 75.** La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley: y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo. **Las remuneraciones que se asignen a los titulares de los órganos autónomos no podrán exceder de aquellas autorizadas para los secretarios de despacho de la administración pública federal; los demás funcionarios**

que desempeñen puestos directivos homólogos o comparables con los que existen en las dependencias del sector público, recibirán ingresos similares a éstos.

### **Transitorios**

**Primero.** Los funcionarios de los entes públicos federales autónomos en ejercicio conservarán sus remuneraciones, a fin de garantizar en su persona los derechos adquiridos.

**Segundo.** Una vez que transcurra el proceso del Poder Constituyente, la reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dip. Iván García Solís (rúbrica)



## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO MANUEL VELASCO COELLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Manuel Velasco Coello, 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, ocurre a solicitar se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales la presente iniciativa que reforma el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El Estado en cualquier economía del mundo está obligado a garantizar estabilidad y crecimiento económico sustentable, mediante el uso adecuado de instrumentos, fiscales, monetarios y financieros y ambientales.

En este sentido la intervención que el Estado tiene en la economía debe ser con fines compensatorios o correctivos, pero ante la evidente pérdida de actividad económica y el constante deterioro del nivel de vida y del ambiente el Estado también debe ser promotor y vigilante del perfil del desarrollo, sobre todo ante el bajo nivel de crecimiento de la economía y el creciente deterioro social y ambiental de nuestro territorio.

Por lo anterior es necesario robustecer el marco regulatorio de nuestras normas en materia ambiental, debemos retomar y fortalecer la responsabilidad constitucional y patrimonial que el Estado tiene para conducir el desarrollo nacional, mediante la

planeación, promoción, coordinación y orientación de la actividad económica tomando en cuenta siempre las externalidades negativas que ésta genera en el ambiente.

El cuidado del ambiente y todo lo que representa para nuestro país desde el punto de vista social, productivo, debe seguir siendo considerado como prioritario y estratégico, sobre todo si queremos alcanzar mejores niveles de desarrollo económico sustentable.

El deterioro productivo y ambiental de nuestro país es evidente, paralelamente a este proceso se observan grandes debilidades productivas como el poco crecimiento de nuestra economía, derivado del débil apoyo gubernamental y el débil fomento a los procesos productivos que protegen el ambiente.

Por ello necesitamos un nuevo esquema jurídico constitucional que priorice y haga explícita la responsabilidad patrimonial del Estado en el cuidado del ambiente con el fin de garantizar un desarrollo sustentable.

Este objetivo sólo puede lograrse mediante la intervención, conducción y promoción directa del Estado y sus instituciones, bajo un esquema de plena coordinación de todas las instituciones vinculadas a la protección del ambiente.

Para alcanzar un escenario óptimo en el área ambiental, es necesario poner en marcha acciones como esta iniciativa, por medio de la cual se obliga constitucionalmente y responsabiliza al Estado por daños y perjuicios causados por sus actos u omisiones en materia ambiental.

Por ser del más alto interés nacional contar con un marco jurídico constitucional robusto que apoye y proteja un esquema de desarrollo sustentable que eleve en consecuencia nuestra calidad de vida, conserve los recursos naturales y fomente el desarrollo económico, propongo la siguiente **iniciativa, con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, mediante el presente

**Decreto**

Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales **y ambientales** causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

### **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 4 días del mes de noviembre de 2005.

Dip. Manuel Velasco Coello (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 110 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ANTONIO KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM**

Jorge Antonio Kahwagi Macari, diputado la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, en uso de la facultad que me confiere los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39, numeral 3; 40, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter al Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, contempla diversas instituciones entre las cuales están el juicio político y la declaración de procedencia, por lo que es necesario darles plena aplicación a fin de mantener el Estado de derecho, con la intención de que sea efectiva y consecuentemente eficaz.

Es así, que el juicio político y la declaración de procedencia son los únicos mecanismos jurídicos con que se cuenta para fincar responsabilidad política y la responsabilidad penal a quien, en su calidad de servidor público de los considerados como altos funcionarios, incurra en violaciones graves a la Ley Suprema y a las leyes que de ella emanen o por la comisión de delitos, mecanismos jurídicos constitucionales con la finalidad de que el servidor público en el caso del juicio político sea destituido de su encargo e inhabilitarlo hasta por 20 años para desempeñar cualquier cargo público, y la declaración de procedencia es separado del encargo para que se proceda penalmente por los tribunales ordinarios.

Es necesario destacar que la Carta Magna esta redactada precisamente para los **servidores públicos** considerados de mayor rango, que tienen en sus manos el destino de las funciones **legislativas, ejecutivas y judiciales**, ya que es la población la que se los ha concedido.

Por lo tanto, es a los diputados federales y locales al Poder Ejecutivo tanto federal como local y a los ministros a los únicos servidores públicos que se les debe aplicar el juicio político o la declaración de procedencia, para inhabilitarlos del cargo por la ineficiencia en el desempeño de las funciones, así como sancionar las conductas indebidas, por ser éstos los titulares de lo que se ha denominado los tres poderes de la Unión, es así que por ser los encargados están obligados a vigilar que los demás servidores públicos cumplan con sus obligaciones.

En ese sentido, se les ha concedido el fuero constitucional para no ser destituidos o procesados sin la autorización de la Cámara de Diputados, esto con el propósito de proteger el cargo y garantizar el libre desempeño, independencia y autonomía del ejercicio de la función publica.

En consecuencia solo aquellos que han sido elegidos por el pueblo, entendiendo que son los que tienen la representación, serán los únicos que podrán destituir a los designados directamente por el sufragio.

El artículo 110 de constitucional regula los sujetos, las sanciones, los órganos encargados de la sustanciación del juicio político, es así que prevé que serán *sujetos los senadores, diputados, ministros, consejeros de la Judicatura Federal, secretarios de despacho, jefes de departamento administrativo, diputados a la Asamblea del Distrito Federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, consejero Presidente, consejeros electorales, secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, magistrados del Tribunal Electoral, directores generales y sus equivalentes de los organismos*

*descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.*

*Los gobernadores de los estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales, se desprende servidores públicos que no deben ser sujetos de juicio político, porque los hace portadores del fuero constitucional.*

El artículo 111 establece quienes son los sujetos a la declaración de procedencia, enlistando los mismos que el artículo 110 ambos de la Ley Fundamental, y exceptuando así; *secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos*, y en el caso de los servidores públicos de carácter estatal 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.

Consecuentemente se presenta una contradicción elemental por lo que respecta a la naturaleza y origen del fuero constitucional, ya que, en el texto vigente aparecen enlistados funcionarios de menor jerarquía.

De un orden lógico jurídico y analizando la naturaleza jurídica de los servidores públicos establecidos en el artículo 110 y 111 constitucionales respecto de los servidores públicos enumerados, debemos a su vez separar a los empleados que son electos por la población, de los empleados no electos, en el Poder Legislativo sólo los legisladores federales, locales los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y en el Poder Ejecutivo solo hay uno a nivel federal y local el Presidente y los gobernadores y el jefe de gobierno, quienes son designados por elección popular, los ministros los designa el Presidente y ratifica el Senado, solo así considerando que son titulares del Poder Judicial podría entenderse que podrán ostentar el fuero

constitucional y ser sujetos de juicio político, a diferencia de los demás servidores públicos.

En ese tenor, todos los demás empleados implícitos en el artículo 110 y 111 de la Carta Magna son trabajadores designados por los titulares de los Poderes, que los nombran y destituyen cuando quieren.

Es así, que la designación y la delegación de funciones que se hace de trabajadores es realizada por servidores públicos elegidos por la decisión del pueblo, es por eso que los empleados que son designados por servidores públicos electos como trabajadores de su confianza que están bajo sus ordenes directas, **deben ser responsables de la manera más amplia** con todas sus consecuencias de sus actos, de tal manera que ninguna responsabilidad de servidores públicos de menor jerarquía deber ser resuelta por medio del juicio político.

Por lo que toca, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal y la Judicatura del Distrito Federal, se encarga de llevar a cabo la selección y nombramiento de los magistrados y jueces, así como la delimitación de competencia de sus órganos, lo que implica la falta de utilidad para que dichos servidores públicos cuenten con el fuero constitucional.

Por lo que hace, a los secretarios de despacho de acuerdo a lo que establece el artículo 89, fracción II, serán **nombrados y removidos libremente** por titular del Poder Ejecutivo, artículo que es contradictorio con lo que establece el artículo 110 ambos de la Constitución que dispone que son sujetos de juicio político los secretarios de despacho que incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, en ese tenor el titular del Poder Ejecutivo **no los puede remover** o en todo caso **no podrán ser sujetos de juicio político**, basta recordar en últimas fechas el caso del secretario de Seguridad Pública del Distrito Federal, que fue removido por el titular del Poder Ejecutivo, por considerar que había incurrido en actos u omisiones graves.

Por lo tanto y para evitar contradicciones y vulnerar el Estado de derecho con decisiones de carácter político, es inoperante que los secretarios de despacho al igual que los jefes de departamento que en orden lógico y de acuerdo al organigrama de la administración pública ocuparían un lugar de menor rango, tengan el fuero constitucional. Además que el artículo 110 constitucional viola el principio de igualdad entre las partes ya que omite establecer a los **subsecretarios de despacho**, pero si contempla a los jefes de departamento, lo cual será motivo de amparo al momento de remover a un subsecretario de despacho, por causas graves, en donde la Suprema Corte de Justicia en un resolución apegada a derecho establecería que en razón de la materia también estarían considerados los subsecretarios de despacho.

Con relación, al procurador general de la República es nombrado por el Poder Ejecutivo como una más de sus facultades como lo ordena el artículo 89 en su fracción IX, con la salvedad que tiene que ser ratificado por los senadores, podría entenderse al igual que los ministros de la Suprema Corte de Justicia que son responsables del Poder Judicial, pero no considerando que el procurador no es titular de un poder sino de una institución por una razón lógica todas su actuaciones deben ser apegadas a derecho, el fuero **constitucional** únicamente le sirve como **impunidad** para acatar las ordenes del Poder Ejecutivo, esta protección limita el proceder en su contra ya que debe solicitar el permiso a la Cámara de Diputados, la cual en ocasiones por cuestiones políticas niega que se proceda en contra del inculpado, al igual que el procurador general de Justicia del Distrito Federal.

Por lo que implica, a los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, son nombrados por sus respectivos Consejos de la Judicatura, los cuales se encargan de llevar a cabo la selección y nombramiento de los magistrados y jueces, por lo cual resulta inútil que dichos funcionarios posean el fuero constitucional, principalmente porque son servidores públicos que son nombrados por un órgano especial que es el Consejo de la Judicatura, que dista mucho de ser un órgano de representación proporcional, o



nombrados por uno de los poderes y ratificados por alguno de los dos poderes de la Unión, en todo caso no se justificaría el fuero constitucional.

Respecto a los consejeros electorales, estos son designados y aprobados por la propia Cámara de Diputados, para dirigir y vigilar un organismo público autónomo encargado de las elecciones, en ese sentido deberán desempeñar leal y dignamente el cargo que les fue conferido, por lo tanto no podrá la Cámara de Diputados **ser juez y parte para nombrarlos y destituirlos**, corresponderá a los tribunales ordinarios juzgarlos por sus actos y resoluciones que emitan, es así que el fuero constitucional es innecesario, ya que no les permite actuar libremente al saber que el poder que los nombro los puede destituir.

El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral es nombrado por los consejeros electorales quienes tienen autonomía en sus decisiones, por ende la Cámara de Diputados no puede invadir la esfera de competencia del Consejo General, evidentemente no deben tener fuero constitucional, ya que en el caso de desempeñar indebidamente el encargo tendrán que ser tribunales competentes los que determinen sus actuaciones.

En lo tocante a los magistrados del Tribunal Electoral, su nombramiento es especial, considerando que al Presidente del Tribuna Electoral lo nombra directamente la Suprema Corte de Justicia y los demás magistrados serán propuestos por la Suprema Corte de Justicia y ratificados por los senadores, en ese sentido un Poder Judicial que no ha sido nombra por la voluntad del pueblo, sino por el Poder Ejecutivo y ratificado por el Senado no por el por el Congreso de la Unión, Poder Judicial que a su vez nombra un Tribunal Electoral evidentemente son empleados subalternos para que desempeñen un cargo especial, indiscutiblemente es obsoleto que ostenten la figura de fuero constitucional, ya que son estos servidores públicos los primeros que deben procurar porque se cumpla la Constitución y las leyes que de ella emanan, a la vez que sus resoluciones tienen que ser imparciales y apegada a derecho.

Por último, los directores generales y su equivalente de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, todos son nombrados directamente por el Poder Ejecutivo y removidos libremente sin que los ratifique el Congreso de la Unión, pero lo más ilógico es otorgarle fuero constitucional a los encargados de las empresas de participación estatal donde intervienen particulares.

Finalmente todos y cada uno de los servidores públicos que se han mencionado tienen un procedimiento y métodos ya establecidos para ser designados, con el propósito de que ocupen los cargos públicos, consiguientemente deben ser responsables de los actos que en ejercicio de sus funciones cometan en contra de la Constitución o leyes federales que de ella emanan.

En consecuencia se debe delimitar y regular qué servidores públicos deben tener **por razón del cargo** el fuero constitucional, que en ocasiones se ha confundido con impunidad constitucional.

Es así, que el juicio político o la declaración de procedencia como está establecido actualmente en la Ley Fundamental en sus artículos 110 y 111 de la Constitución, partió de un concepto de servidor público equivocado y se entra en contradicción porque enlista a altos funcionarios, agregando a funcionarios de menor jerarquía, evidentemente **no se puede dar un fuero constitucional generalizado a todos los empleados ni a todos los funcionarios.**

Ya que, aplicar el fuero constitucional a otros servidores públicos que no fueron elegidos por elección popular, a través del sufragio, trastoca los derechos individuales por crear un régimen de excepciones con lo que se vulnera el principio de igualdad ante la ley.

El propósito de la presente iniciativa es delimitar el ámbito de su aplicación del juicio político y la declaración de procedencia en cuanto a su alcance material y jurídico, sólo sea aplicable a los servidores públicos **cuyo nombramiento sea de elección popular.**

De que sirve que se tenga una institución como es el juicio político y la declaración de procedencia, si no se ejerce como se debe ejercer, que es el de remover del cargo e inhabilitar el ejercicio de la función pública a los servidores públicos de elección popular que ocupan los mas altos cargos dentro del Estado.

Por tal motivo, de no llevarse a cabo la reforma se seguirá la proliferación de denuncias de juicio político o declaración de procedencia, que no se resuelven o se desechan por ser improcedentes, esto debido a la inclusión de diversos servidores públicos que de acuerdo a su naturaleza jurídica no son de elección popular y tienen proceso para su designación por alguno de los poderes de la Unión, lo que los convierte en subordinados de dos poderes del Legislativo, Ejecutivo y del Judicial, motivo por lo que la Cámara de Diputados se ve en la necesidad de desechar la mayoría de las denuncias y solicitudes por improcedentes.

De lo antes expuesto, someto a la consideración del Pleno la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por que reforman los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único.** Se reforman los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Título Cuarto**

**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 diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal.

**Los gobernadores de los estados, diputados locales,** sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

...

...

...

...

**Artículo 111.** Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los estados, diputados locales, 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.

...

...

### **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 4 días del mes de noviembre de 2005.

Dip. Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ACUMULACIÓN DE PENAS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARCELA GUERRA CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, diputada Marcela Guerra Castillo, a nombre del grupo parlamentario de Partido Revolucionario Institucional 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 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Una de las principales funciones del Estado es velar por el funcionamiento armónico de la sociedad, preservando y fomentado sus valores fundamentales, entre los cuales encontramos el respeto a la vida humana y a los derechos que de la propia existencia derivan, es decir, los derechos humanos, que constituyen y deben constituir el objetivo primordial de la organización jurídico política de las sociedades modernas.

Conforme a nuestra Ley Fundamental, el sistema penal se organiza sobre la base de la sanción punitiva a conductas antisociales, la cual constituye, casi sin excepción, la especie de castigo con que conmina el derecho penal mexicano. Es pertinente reconocer que en este país la prevención del delito es una de las herramientas usada con menor efectividad por las autoridades en nuestro país, así como que el objetivo readaptatorio de los delincuentes en las cárceles mexicanas, prácticamente no se realiza.

En nuestro país debemos de entender como fin primario de la pena el restablecimiento del orden externo en la sociedad; además, debemos agregar las siguientes características fundamentales: debe ser ejemplar, intimidatoria y justa. Es para realizar estos principios que la acumulación de penas en nuestro país debe ser procedente.

Debemos entender como ejemplar una situación positiva que muestra una virtud o el castigo a un crimen. La acumulación de penas produce un efecto intimidatorio para las personas con planes delictuosos y por ello debe aplicarse a diversas conductas que deben ser evitadas. Además, debemos agregar que es justa por que no hay violación, en absoluto, a la igualdad ni tampoco se produce una discriminación. Todos los destinatarios de la imposición de las penas serán tratados de la misma manera si incurrir en estos delitos.

Uno de los objetivos es la inhibición efectiva de la proliferación de las conductas antisociales; otro de los fines del Estado es terminar con la impunidad de quienes cometiendo diferentes delitos, al final, solo son sujetos del castigo y penalidad de uno de ellos, por lo que resulta necesario que conductas criminales queden impunes, por lo cual es necesario hacer un replanteamiento del marco jurídico vigente de nuestra Carta Magna y establecer un endurecimiento de las penas como mecanismo que tienda a la conservación del orden social y la punibilidad de las conductas que la alteran.

Sobre este particular el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha discutido los alcances de la cadena perpetua en México. Por primera vez en la historia reciente del máximo tribunal, el Pleno de ministros analizó los principios básicos del sistema de aplicación de penas privativas de libertad, considerando que el sistema de acumulación de penas no es violatorio de la Constitución, es decir no es considerado como pena inusitada o trascendental, como establece el párrafo primero vigente del artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Francesco Carrara, refiriéndose a la necesidad de que las penas deben contener principios humanistas, puntualizaba: *"El principio fundamental del derecho punitivo lo*

*encuentro en la necesidad de defender los derechos del hombre, y en la justicia encuentro el límite de su ejercicio, así como en la opinión pública hallo el instrumento moderador de su forma".*

Es momento de tener firmeza en la aplicación de leyes justas y proporcionales al delito cometido; esta situación ha tardado demasiado en llegar a nuestro país. El sistema de acumulación de penas es totalmente justo, proporcional para los delincuentes que cometen atrocidades a la sociedad de nuestro país como son los delincuentes que cometen delitos contra la salud, secuestradores, delincuencia organizada y homicidas dolosos de mujeres y niños.

Compañeros y compañeras legisladores, el gran atentado contra la sociedad que representa dejar criminales en las calles, por la falta de adecuación necesaria en nuestra Ley Suprema, es hoy un problema que debemos entender y atacar de fondo. Si la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se ha pronunciado sobre el particular, es decir, si el máximo tribunal de nuestro país ha considerado que la acumulación de penas en delitos específicos no debe considerarse como una pena trascendental e inusitada, es nuestra obligación como legisladores establecer la procedencia de esta figura para delitos graves, de manera clara y precisa, en nuestra Carta Magna. Se trata de un ejercicio de actualización y de congruencia con las tesis jurisprudenciales y con los reclamos de nuestra sociedad, en el momento presente.

Con base en lo anterior, la presente iniciativa pretende dar respuesta a las innumerables inquietudes de los diferentes actores de la sociedad, preocupados por la seguridad pública y el castigo a quienes la transgreden. Son inquietudes y preocupaciones que los legisladores no podemos ignorar y que a partir de los últimos tiempos violentos, de inseguridad e impunidad por la que atraviesa nuestro sistema de procuración de justicia, debe considerarse como un tema obligatorio de analizar y resolver en el Poder Legislativo Federal.

Por todo lo anteriormente expuesto, presentó a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente **iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un**



**segundo párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los subsecuentes en el orden correspondiente.**

**Artículo Único.-** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 22. ...

**No se considerará pena inusitada y trascendental, la acumulación de penas por la comisión de dos o más de los siguientes delitos: contra la salud, delincuencia organizada, privación ilegal de la libertad y homicidio doloso cometido en contra de mujeres o menores, corrupción de menores e incapaces, pornografía infantil y prostitución sexual de menores; así como cuando en la comisión de cualquiera de los anteriores haya concurso de cualquier otro tipo de delitos.**

...

...

..."

#### **Artículo Transitorio**

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

Palacio Legislativo a 4 de noviembre de 2005.

Dip. Marcela Guerra Castillo (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 25 Y 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JOSÉ ROJAS GUTIÉRREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Francisco José Rojas Gutiérrez, 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 por el que se adicionan los artículos 25 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", con base en lo siguiente:

A medida que la sociedad evoluciona, el Estado -en ejercicio de las responsabilidades que aquella le demanda- va desempeñando funciones más variadas y complejas. Asimismo, la sociedad, cada vez más informada y alerta, demanda al Estado que sus respuestas a las situaciones que enfrenta sean las más razonadas. En efecto, con el avance de la sociedad, ésta va realizando actividades novedosas y de mayor especialización que, a su vez, requieren de un Estado con suficiente habilidad para procurar su desarrollo y, con ello, un mayor bienestar social.

Toda esa creciente especialización debe quedar correspondida en la estructura en la que recaen las funciones propias del Estado. De ahí que nuestra Constitución General no pueda ser ajena a las funciones y responsabilidades que la sociedad demanda; por el contrario, debe reconocerlas y sentar las bases adecuadas para que se lleven a cabo.

En este contexto, la estructura del Estado ha ido evolucionando gradualmente de acuerdo con las nuevas políticas que va adoptando. En un inicio, las responsabilidades administrativas del Estado estuvieron conferidas por muchos años solo a las diversas dependencias y entidades que conformaban la Administración

Pública Federal. Es así como, en nuestro régimen jurídico, la administración pública parte de la base constitucional de decisiones centralizadas en el Ejecutivo Federal.

Como parte de una etapa posterior, se fueron creando órganos encargados del despacho de asuntos especializados en aspectos técnicos. A esos órganos se les ha conferido el status legal de desconcentrado, aunque se mantienen dentro del marco de la Administración Pública Federal Centralizada. Así, para la más eficaz atención y eficiente despacho de las funciones del Ejecutivo Federal, a dichos órganos la ley ha procurado reconocerles cierta autonomía técnica y facultades ejecutivas.

Gracias a esa autonomía técnica, el papel que estos órganos han jugado en el ámbito económico deja de manifiesto su importancia. En particular, a ellos se les han encomendado ciertas funciones que han adquirido gran relevancia para el desarrollo nacional -como son, por una parte, la supervisión y regulación del sistema financiero y, por la otra, el cobro de los impuestos y demás contribuciones, la organización y dirección de los servicios aduanales, así como la inspección en este tenor.

Es así como se han consolidado los órganos que actualmente desempeñan esas funciones -todos ellos dependientes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Estos son, por un lado, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la de Seguros y Fianzas y la del Sistema de Ahorro para el Retiro y, por el otro, el Servicio de Administración Tributaria.

No obstante el grado de autonomía técnica que la ley confiere a tales órganos, ésta los subordina jerárquicamente a la propia Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esa subordinación queda enfatizada con la preponderante intervención de dicha secretaría en sus respectivas juntas de gobierno y en la designación de las personas encargadas de su administración. De esta forma, en el caso particular de estos órganos, la fuerza e influencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en ellos se hace presente en todo momento.

Ante esto, no podemos soslayar el hecho de que, a pesar de su autonomía técnica, para el despacho de los asuntos a cargo de esos órganos, éstos actúan en el marco de decisiones centralizadas del Ejecutivo Federal -a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público- que, en ocasiones, están influenciadas por aspectos políticos y, con ello, se limita el desarrollo de políticas y programas a largo plazo. No menos importante resulta la influencia de los factores reales de poder que interactúan con esos órganos a través de la estructura a la que pertenecen.

Por su parte, la dependencia de los órganos técnicos a una administración centralizada limita su capacidad para tomar y aplicar las decisiones técnicas que estimen necesarias. Sobra decir que lo anterior redundaría en perjuicio de la capacidad de los órganos para ejecutar eficazmente las políticas y programas que determinen necesarios para el cumplimiento de su objeto.

En contraste con el régimen de decisiones centralizadas en el Ejecutivo Federal, las reformas a nuestra Constitución Política que se publicaron el 20 de agosto de 1993 instrumentaron un nuevo arreglo entre las instituciones que componen el Estado. A través de esas reformas se dio una importante transferencia de atribuciones del Ejecutivo a un organismo autónomo a cargo de las funciones de banco central.

A partir del reconocimiento constitucional de la autonomía del Banco Central, tanto lo previsto en la ley que lo regula como su actuación han llevado a considerar que otras responsabilidades del Estado en materia económica también deberían trasladarse de la Administración Pública Federal a otros entes autónomos. Gracias a esas consideraciones, el 4 de octubre del año en curso esta misma Cámara de Diputados de la presente Legislatura aprobó reformas a la Constitución Política para dotar de autonomía al organismo encargado de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, que substituirá al órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público denominado Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Aún fuera del ámbito económico, nuestra Constitución General ha reconocido algunos órganos autónomos para el desempeño de otras actividades relevantes para la vida nacional, como son el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

En efecto, los organismos autónomos han surgido en los sistemas constitucionales fundamentalmente por la necesidad de (i) contar con órganos apolíticos, (ii) evitar la injerencia de otros poderes en sus funciones técnicas, (iii) equilibrar el ejercicio del poder y (iv) procurar la permanencia de instituciones y objetivos estatales a largo plazo.

A la luz de lo anterior, esta Legislatura tiene hoy la posibilidad de enfrentar su responsabilidad histórica y ser la que proponga el planteamiento de una nueva arquitectura institucional en el ámbito económico mexicano. La justificación de esto se da por la necesidad de darle al Estado las mejores herramientas que le faciliten el manejo de las políticas modernas que ha ido adoptando, particularmente en el ámbito económico, donde el dinamismo de su evolución cobra cada vez más fuerza. Por supuesto, toda propuesta en este sentido, como cualquier otra de reestructura administrativa, debe estar motivada sin duda por un deseo de procurar el mejor desempeño de las funciones del Estado.

En este sentido, esta Legislatura debe atender los reclamos de la sociedad para que los órganos encargados de aspectos técnicos en el ámbito económico adopten decisiones aisladas de influencias políticas o presiones de tipos diferentes a las respectivas materias de su competencia. Para esto, el siguiente paso que corresponde tomar en la evolución de la administración pública es promover la transición de dichos órganos a una autonomía plena. Así, la presente iniciativa tiene como propósito conferir autonomía de rango constitucional a los órganos encargados de velar por el buen funcionamiento del sistema financiero -i.e., la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la de Seguros y Fianzas y la del Sistema de Ahorro para el Retiro- y aquél encargado de la recaudación y asuntos aduanales de la Federación -i.e., el Servicio de Administración Tributaria.

La importancia de promover la autonomía de los órganos que nos ocupan radica en el carácter de las funciones que se les encomienda -es decir, de supervisión y regulación de las personas que participan en el sistema financiero, así como en aspectos recaudatorios y aduanales- y, más aún, en la relevancia de esas funciones para el desarrollo económico, la seguridad interior, la competitividad y el bienestar nacional. Es así como, a pesar de la diferencia en su sustancia, todas esas materias tienen algo en común para el Estado: por su grado de especialización e impacto en la economía, se requiere que las funciones relativas recaigan en órganos con alta capacidad técnica y profesional, que sean independientes en su actuar.

En este punto, debe reiterarse la necesidad de contar con instituciones con un alto grado de especialización técnica ante la complejidad y constante modernización de los sectores sujetos a su autoridad. A su vez, esa especialización se fomenta con una adecuada independencia que le permita a la autoridad estar a la vanguardia en los avances tecnológicos e impulsar la calificación técnica de sus empleados y funcionarios, lo cual, además, servirá para el servicio civil de carrera.

De igual forma, es también necesario fortalecer la estructura orgánica de estas autoridades, con el fin de garantizar su capacidad para adoptar políticas de largo plazo. Asimismo, la experiencia de nuestro país con reformas que otorgan autonomía a ciertos órganos ha demostrado que, aunado a esfuerzos paralelos para mejorar la operación interna, mayores índices de autonomía han estado acompañados por una operación más eficiente.

Ahora bien, en cuanto a las funciones concretas que dichas instituciones deben desempeñar, veamos primero las de regulación y vigilancia del sistema financiero. Para esto, no debemos pasar por alto que ese sistema constituye el principal medio por el cual el ahorro generado por la sociedad es canalizado hacia áreas productivas. Por esta razón, mundialmente se reconoce la necesidad de incentivar el desarrollo de los sistemas financieros, pues ello traerá como consecuencia un mayor bienestar para las economías nacionales.

Derivado de lo anterior, la estabilidad y el buen funcionamiento del sistema financiero representan variables determinantes para el crecimiento y desarrollo económico del país. De ahí que, en la medida en que la regulación y supervisión del sistema se ejerzan de manera profesional por las autoridades a su cargo, se podrán reducir los riesgos inherentes a las operaciones de los intermediarios y demás actores en dicho sistema, lo cual redundará en beneficio de los usuarios y del público en general.

Por otra parte, al darle a los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero la posibilidad de adoptar políticas de largo plazo, se les facilitará cumplir con su objetivo de procurar la estabilidad de las entidades financieras y el sano desarrollo del sistema en su conjunto. Una pieza clave para lograr lo anterior es contar con órganos de estado fortalecidos en sus funciones de autorización, regulación y supervisión de los participantes en el sistema financiero.

Por lo que respecta a las funciones que el Estado ejerce en materia contributiva, éste requiere contar con una estructura que logre una recaudación eficiente y moralmente reconocida. No menos importantes son los actos de control y supervisión en materia aduanera, al constituir éstos actividades fundamentales para la seguridad interior del país.

Como se ha señalado, la autonomía de una entidad pública contribuye en gran medida a eliminar presiones políticas como factor de actuación. En este respecto, en el caso particular de la entidad encargada de la administración tributaria, ello eleva la confianza del contribuyente, lo que a su vez fomenta el cumplimiento voluntario.

En el caso de nuestro país, la autoridad correspondiente -el Servicio de Administración Tributaria- ha tenido la tarea de procurar el incremento del número de contribuyentes activos. De la misma forma, ese órgano se ve en la necesidad de atender necesidades de lograr importantes avances en la calidad y cobertura de los servicios que presta. Al respecto, la operación de este órgano desconcentrado desde hace ocho años no ha sido suficiente para alcanzar los niveles de recaudación al que nuestro país aspira.

En adición a la eficiencia administrativa que el Servicio de Administración Tributaria ha buscado alcanzar, existen también importantes áreas de oportunidad que requieren ser explotadas y que se verán reflejadas en mayores incrementos en los índices de recaudación. La revisión de la estructura, organización y regulación jurídica del órgano encargado de la administración tributaria es, sin duda, una de estas áreas.

La necesidad de facilitar los trabajos de mejora en la operación de la función recaudatoria es impostergable. Durante los últimos años, el Servicio de Administración Tributaria ha tenido que sujetarse a una importante reforma estructural. Para que esa reforma pueda concretarse, debe estar apuntalada por una importante inversión en infraestructura tecnológica y concentrar sus esfuerzos en una profunda revisión de los trámites, servicios y procesos para definir un nuevo modelo de operación.

La cantidad de recursos invertidos para mejorar la operación del Servicio de Administración Tributaria, así como la creatividad que, para ello, se requiera de los expertos involucrados en el diseño de las mejores soluciones, serán insuficientes si no son destinados de una manera consistente y continuada a través del tiempo.

Esta continuidad y consistencia en el diseño y aplicación de estrategias de largo plazo solo puede garantizarse mediante el fortalecimiento decidido de la independencia de la instancia responsable de la administración tributaria. Al mismo tiempo, esto ofrece amplias posibilidades de crecimiento notorio en términos de eficiencia y eficacia recaudatoria, así como el combate a la evasión, a la elusión y al contrabando.

La autonomía como herramienta para dotar al órgano encargado de la administración tributaria de un ambiente flexible y propicio para la eficiencia operativa ha probado ser de gran utilidad en diferentes países del mundo. Durante las últimas dos décadas, más de cincuenta países han llevado a cabo reformas encaminadas a mejorar el desempeño de la función recaudatoria, a través de la creación de administraciones tributarias autónomas, dotadas de mecanismos de auto-financiamiento, consejos de administración externos a la operación de la administración tributaria y regímenes



independientes para la administración de recursos humanos, financieros y presupuestales.

En todo caso, el objetivo último de la reforma es dotar al Estado de mejores mecanismos para combatir la pobreza, acrecentar el capital humano y la infraestructura física del país, así como para fortalecer condiciones macroeconómicas propicias para la inversión, el empleo y el desarrollo de la economía nacional.

Por todo lo anterior, se somete a la consideración del Constituyente Permanente la presente iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En primer término, se consigna en el artículo 25 la autonomía de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, de Seguros y Fianzas y del Sistema de Ahorro para el Retiro y en el 31, fracción IV, la del Servicio de Administración Tributaria.

Para lograr sus objetivos, la autonomía de dichos organismos no solo debe estar referida a las funciones que realizan, sino que debe trascender a su administración y la forma en la que cada uno de ellos se gobierna en su interior. Así, para que los organismos cuenten con autonomía funcional, deben tener al mismo tiempo libertad para ejercer sus funciones en la forma en que sus órganos de gobierno lo decidan, de conformidad con su mandato, y no estar jerárquicamente subordinados al Ejecutivo Federal, sin perjuicio de los mecanismos de coordinación que sean necesarios.

La autonomía que por esta iniciativa se propone para estos organismos tendrá, en la administración de los recursos humanos, una de sus grandes posibilidades de mejora. Como organismos autónomos, estas autoridades contarán con la flexibilidad necesaria para contratar, capacitar y retener a los mejores profesionistas disponibles en el mercado laboral, que puedan desarrollar una carrera en un ámbito de certidumbre, orientada a resultados.

Asimismo, un organismo es autónomo cuando la conformación de su órgano de gobierno y el nombramiento y remoción de sus integrantes no dependen únicamente

del Ejecutivo Federal o de otras unidades integrantes de la Administración Pública Centralizada. De ahí la necesidad de fijar la forma en que los respectivos órganos de gobierno deban integrarse, así como el proceso a seguir para el nombramiento de sus respectivos presidentes.

Otra parte no menos fundamental para la autonomía de estos organismos consiste en la garantía de recursos suficientes para su continua operación, en cumplimiento de su objetivo y funciones. De poco sirve contar con un organismo autónomo si éste no puede cumplir a cabalidad sus funciones por no tener acceso a los recursos suficientes para ello. Por esto, dichos organismos deben gozar de autonomía presupuestal, con un patrimonio propio y con garantía legal de que podrán administrarlo libremente dentro de ciertos criterios establecidos en la ley. De esta forma, en tanto conoce sus necesidades y recursos, cada organismo puede emplearlos en las áreas que considere prioritarias.

Si bien los elementos anteriormente descritos son comunes para todos los organismos a que se refiere la presente iniciativa, es pertinente distinguir sus diferencias y características particulares.

Así, por lo que se refiere a los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero objeto de esta iniciativa, la estructura de supervisión y regulación que prevalezca debe ser una que responda a las circunstancias nacionales. En consideración a esto, tanto la historia y las circunstancias nacionales como la doctrina más reconocida han probado que lo más adecuado para nuestro sistema financiero es contar con tres organismos autónomos cuyo enfoque corresponda al de los servicios que actualmente están sujetos a supervisión de los órganos desconcentrados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -que son la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a cargo del sector bancario, crediticio y de valores, la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, a cargo del asegurador y afianzador, y la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, a cargo del ahorro para el retiro en materia de seguridad social.

Lo anterior no implica una rigidez en el ámbito de competencia de los tres organismos señalados. Al contrario, se deja a la ley reglamentaria la posibilidad de determinar la recomposición o adherencia de nuevos sectores a esos organismos conforme vaya evolucionando el sistema. De esta forma, en la medida en que surjan nuevos intermediarios o los existentes modifiquen su forma de constituirse y sus operaciones o la manera en que las realizan, las leyes podrán distribuir los diversos servicios en los tres organismos reguladores y supervisores reconocidos por la Constitución General.

La necesidad de dotar de autonomía a los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero se basa en las siguientes premisas: que el objetivo de la supervisión y regulación sea mantener la estabilidad y confianza en el sistema financiero y, por ello, reducir el riesgo de pérdidas que pueda sufrir el público ahorrador y demás inversionistas y que, para llevar a cabo sus funciones efectivamente, quien actúe como supervisor y regulador debe contar con la mayor independencia de decisión y operativa, autoridad para hacer valer sus acciones y las herramientas para la autorización, supervisión y regulación de los participantes en el sistema financiero que le permitan alcanzar sus objetivos

Así, por lo que hace al objetivo prioritario de las comisiones supervisoras y reguladoras, los principios de mayor reconocimiento internacional acordes con las circunstancias de nuestra Nación señalan que, al ejercer sus funciones dentro del sistema financiero, las autoridades deben promover el sano desarrollo de ese sistema y procurar que las entidades financieras y demás participantes en éste den cumplimiento a las leyes de la materia y operen de forma sana y segura, a través de medidas preventivas y acciones correctivas, para mantener la estabilidad y confianza en el sistema.

Este objetivo, junto con la promoción de la libre competencia en el sistema financiero, es indispensable para su óptimo desempeño. Ahora bien, dicho objetivo debe expresarse con toda claridad en la ley, de forma tal que no solo oriente las funciones de las autoridades supervisoras y reguladoras, sino que además haga posible la evaluación de su desempeño.

Para llevar a cabo el objetivo prioritario que se pretende imponer a los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero, se debe dotarlos de atribuciones adecuadas a ese objetivo. Por ello, dichos organismos deben tener a su alcance medidas apropiadas para que, por una parte, vigilen que las instituciones financieras cumplan con los requerimientos prudenciales que aquellos les impongan, no incurran en violaciones a la normativa que les resulte aplicable o que los ahorradores y depositantes no se vean amenazados de alguna otra forma y que, por la otra parte, esos mismos organismos logren acciones correctivas cuando esto suceda.

En cuanto a la regulación y supervisión señaladas, cabe aclarar que estas funciones actúan como mecanismos preventivos. En una economía como la nuestra, en la que el Estado ejerce sus funciones de policía y buen gobierno sin asumir un papel paternalista o intervencionista, éste debe procurar, con todos los elementos a su alcance, que se mantenga la salud financiera de las instituciones. Es por ello que resulta necesario fortalecer a los organismos supervisores.

En tal virtud, con el fin de que esos organismos autónomos puedan cumplir plenamente con el mandato que se les impone, se propone transferirles atribuciones de autoridad que hoy en día mantiene el Ejecutivo Federal. Para ello, entre aquellas otras que determine la ley, se propone que dichos organismos cuenten con las atribuciones principales siguientes: la regulación y supervisión de las personas que realicen las actividades previstas en la ley financiera que les sea aplicable; el otorgamiento y revocación de las autorizaciones de las entidades que integran el sistema financiero; la evaluación de la solvencia económica de esas mismas entidades y la intervención de su gerencia cuando dicha solvencia esté el peligro; el proveer a la observancia de las normas en la materia, lo cual debe darse para que aquellos organismos puedan expedir las respectivas disposiciones de carácter general; la imposición de sanciones y medidas precautorias, así como la realización de actos de inspección y vigilancia, para lo cual se permitirá a dichos organismos practicar visitas domiciliarias y acceder a cualquier clase de información y documentación de las entidades y terceras personas. En lo que respecta a estas atribuciones, no se podrá invadir aquellas conferidas al

Banco de México. En todo caso, para el ejercicio de esas atribuciones, se propone elevar a rango constitucional la obligación de dichos organismos de guardar confidencialidad en los términos que dispongan las normas en la materia.

Como se ha mencionado, un factor esencial de la autonomía de estos órganos es la forma en la que se deben gobernar y administrar al interior. Para esto, en el propio artículo 25 se establecerá la estructura que deben tener los órganos que estén a cargo de la conducción de esos organismos. En particular, se propone que la junta de gobierno de cada uno de los organismos que nos ocupan esté integrada por siete miembros, tres de los cuales deberán ser el presidente del organismo respectivo, quien la presidirá a la vez, y los presidentes de los otros dos organismos. Esto se hace necesario por la sinergia y retroalimentación que los presidentes de los tres organismos deben tener entre ellos, lo cual adquiere más relevancia frente al creciente número de entidades organizadas en agrupaciones financieras.

También formarán parte de la junta de gobierno de cada uno de los organismos el secretario del despacho encargado de la Hacienda Pública Federal -actualmente el Secretario de Hacienda y Crédito Público-, quien presida el órgano que esté a cargo de la conducción del Banco Central -actualmente el Gobernador del Banco de México-, así como dos personas más que sean designadas por la mayoría de los otros cinco miembros de la misma junta y que, al igual que los tres presidentes de los órganos, cumplan con los requisitos que determine la ley.

Si bien los organismos deben gobernarse en forma autónoma, la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y del Banco de México, o las instituciones que las substituyan, se hace necesaria a fin de que sus acciones estén debidamente coordinadas en cuanto a sus responsabilidades respecto del sistema financiero y la economía nacional en su conjunto. De aquí deriva la importancia de que las juntas de gobierno de los organismos cuenten con la participación de esas autoridades, sin que ésta llegue a ser preponderante o mayoritaria.

Asimismo, como soporte de la efectiva autonomía de estos organismos, debe existir un procedimiento especial para nombrar y, en su caso, remover a las personas a cuyo cargo esté su administración. Al efecto, la presente iniciativa propone que esas personas -es decir, los presidentes de los propios organismos- sean nombradas a propuesta del Presidente de la República con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Al mismo tiempo, se pretende que esos presidentes, junto con los otros miembros de la junta de gobierno designados por mayoría de los demás conforme a lo anteriormente descrito, gocen de un régimen de inamovilidad durante el tiempo de su encargo, por lo que se propone que solo sean removidos por causas graves y que sean sujetos del juicio político previsto en la propia Constitución.

Más aún, para salvaguardar la autonomía de las instituciones, es indispensable que los presidentes de los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero ejerzan periodos de encargo relativamente largos, así como un escalonamiento en la participación que tengan en todas las juntas de gobierno. Esto ha sido previsto para otros órganos que gozan de autonomía constitucional.

Así, la duración suficiente de los miembros del órgano de gobierno es propicia para el aprovechamiento de la experiencia de ellos y crea una sana estabilidad en las políticas. Por esto, se proponen periodos de siete años para el desempeño del cargo de cada uno de los presidentes y los dos miembros de la respectiva junta de gobierno que, conforme a lo previsto en el mismo artículo 25, sean designados por los demás. Asimismo, a fin de evitar coincidencias con los nombramientos de dichas personas, se debe implementar el escalonamiento de los cargos de los presidentes, dado que cada uno de ellos integrará la junta de gobierno de los demás, así como de cada presidente con los dos miembros de la respectiva junta de gobierno que sean designados por los demás.

Por otra parte, para el Servicio de Administración Tributaria, se propone adicionar ocho párrafos a la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política. Al respecto, con la presente iniciativa se propone que el Estado cuente con un órgano autónomo, que

tenga por mandato el de aplicar la legislación federal fiscal y aduanera en un ambiente de certidumbre administrativa y presupuestal, ambiente que se busca sea traducido en acciones de largo plazo que le permita incrementar la recaudación, combatir efectivamente la evasión y la elusión fiscales, así como el contrabando, y simplificar el cobro de contribuciones y, en general, créditos fiscales.

Con el objeto de asegurar al nuevo ente la autonomía técnica necesaria para lograr su objetivo de manera eficaz, la iniciativa propone facultar al Servicio de Administración Tributaria para emitir las disposiciones de carácter general para la debida ejecución de las leyes.

El eficaz combate a la evasión y a la elusión en la era de las tecnologías de la información y de las comunicaciones impone como requisito indispensable para los órganos encargados de la administración tributaria el acceso a la información.

Una parte de esta necesidad es cubierta por el artículo 16 constitucional sin necesidad de modificación, ya que permite al nuevo órgano, en su calidad de autoridad administrativa encargada de la vigilancia del cumplimiento de las obligaciones fiscales, efectuar visitas domiciliarias para cerciorarse de dicho cumplimiento. Adicionalmente a ello, se propone dotar al Servicio de Administración Tributaria de amplias facultades para acceder a la información tanto de contribuyentes como de terceras personas, elemento imprescindible para la fiscalización efectiva en la realidad actual.

El amplio acceso a la información de particulares que tendrá el Servicio de Administración Tributaria exige que se prevea de manera explícita los términos en que se resguardará la confidencialidad de la misma.

En términos de autonomía de gestión, este organismo contará con una junta de gobierno integrada por siete miembros, cinco de los cuales -entre los que se incluirá el presidente del organismo, quien también la presidirá- serán nombrados a propuesta del Presidente de la República con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión

Permanente. Los otros dos miembros de la junta serán representantes de la secretaría del despacho encargada de la Hacienda Pública Federal.

En cuanto al periodo de duración del encargo de los cinco integrantes de la junta nombrados a propuesta del Presidente de la República, de acuerdo con las circunstancias particulares de este ente, que difieren de los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero, se propone fijarlo en plazos de siete años para cada uno de ellos y, para proveer a la mayor autonomía, se prevé expresamente que dichos periodos deban ser escalonados.

Asimismo, el propio estatuto fijaría las reglas institucionales que le permitan al Servicio de Administración Tributaria ejercer la autonomía administrativa y técnica necesaria, que le dé certidumbre de largo plazo en el manejo y asignación de su propio patrimonio y que además le dé flexibilidad para destinar sus recursos presupuestales hacia aquellos proyectos de mayor impacto en la promoción del cumplimiento voluntario y en la recaudación.

La autonomía del nuevo órgano es una condición necesaria, mas no suficiente, para aumentar la recaudación y combatir la evasión fiscal y el contrabando. Si bien es cierto que con un arreglo institucional como el que se propone para el Servicio de Administración Tributaria se sientan las bases para una gestión operativa más independiente, profesional y eficiente, en ningún momento esta propuesta sustituirá a otras reformas operativas, como las que actualmente se llevan a cabo en materia de los procesos de esta institución.

La autonomía del Servicio de Administración Tributaria, paralelamente con esfuerzos de reingeniería de procesos y de sistemas de información, ofrece instrumentos institucionales y administrativos de primer orden para avanzar de una manera más eficiente hacia una administración tributaria más moderna y confiable, que permita aumentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones fiscales, fortalecer la recaudación tributaria y combatir la evasión fiscal y el contrabando, en un marco de autonomía técnica y presupuestal, a través de un cuerpo profesional y especializado



de funcionarios capaz de ganar la confianza y el reconocimiento de los contribuyentes, y de favorecer un clima de negocios competitivo a empresas e inversionistas nacionales e internacionales.

Finalmente, para la autonomía de los organismos a que se refieren los párrafos que, por virtud de la presente iniciativa, se proponen adicionar a los artículos 25 y 31 constitucionales, se incluyen los siguientes elementos comunes en ambos artículos:

A fin de proveer a la cabal ejecución de las decisiones y actos de estos organismos, se deberá reconocer en la ley respectiva la relación que aquéllos guardarían con las demás instancias que ejerzan actos de autoridad sobre los particulares, con el fin de que no invadan sus respectivas esferas de competencia. Ante esto, se hace expreso el auxilio que las demás autoridades, sean del ámbito federal, estatal y municipal, deberán prestar a esos organismos para el cumplimiento de sus funciones.

En lo que respecta a los recursos que sostengan a todos estos organismos, se señala en el respectivo texto constitucional que su presupuesto deberá prever aquellos recursos que permita, al menos, la continuidad de su gasto operativo entre año y año y cubrir sus necesidades mínimas de inversión. De esta forma, el régimen jurídico asegurará la operación continua de estos organismos de un año a otro, así como las inversiones que sean necesarias para cumplir con su objeto.

En cuanto a la fuente de sus ingresos, es necesario que los organismos cuenten con un patrimonio o ingreso estatutario. En el caso de las comisiones supervisoras y reguladoras del sistema financiero, lo lógico es que esa fuente de ingresos sea en gran medida las cuotas de inspección a cargo de los participantes del sistema.

La referencia al apartado B del artículo 123 constitucional tiene como propósito establecer que las relaciones laborales entre cada uno de estos organismos y sus trabajadores se rijan por este precepto ya que, de no existir esta referencia y al dejar de ser estos organismos entidades de la Administración Pública Federal, no estarían en el supuesto a que se refiere el texto vigente de dicho apartado.

A los órganos autónomos les sería aplicable el régimen de responsabilidades de servidores públicos, con la administración y aplicación que se prevean en las leyes. La ley reglamentaria preverá que tales organismos tendrán que presentar informes ante el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo respecto del cumplimiento de sus objetivos y funciones, así como rendir cuentas ante el Poder Legislativo sobre el ejercicio de su presupuesto.

A su vez, a fin de garantizar que los presidentes de estos organismos y los demás miembros de las respectivas juntas de gobierno determinados en los propios artículos constitucionales ejerzan su encargo con la mayor independencia posible, se establece que solo podrán ser removidos por causa grave, ser sujetos de juicio político previsto en el artículo 110 de la Constitución y, para proceder penalmente contra ellos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se deberá agotar el procedimiento señalado en el artículo 111 de la misma.

Finalmente, a fin de aclarar la legitimidad que estos órganos tendrían en las controversias constitucionales a que se refiere el artículo 105 constitucional, se propone dejar expresa esta calidad.

En virtud de lo anterior, con base en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se somete a la consideración del H. Congreso de la Unión la presente iniciativa de:

**Decreto por el que se adicionan los artículos 25 y 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se adicionan ocho párrafos al final del artículo 25 y al final de la fracción IV del artículo 31, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 25.- ...

...

...

...

...

...

...

...

El Estado contará con tres organismos supervisores y reguladores de las personas físicas o morales que participen en el sistema financiero, divididos por servicios, que se denominarán Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, estarán dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios y serán autónomos en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será promover el sano desarrollo del sistema financiero, procurar que las entidades y demás participantes en éste den cumplimiento a las leyes de la materia y operen de forma sana y segura, a través de medidas preventivas y acciones correctivas, para mantener la estabilidad y confianza en el sistema.

La ley determinará los objetivos específicos y las funciones de cada uno de dichos organismos. Éstos tendrán, entre otras, las atribuciones necesarias para regular y supervisar a las personas que realicen las actividades previstas en la ley financiera aplicable; otorgar y revocar las autorizaciones de las entidades que integran el sistema financiero; evaluar su solvencia económica e intervenir su gerencia cuando aquella esté en peligro; proveer a la observancia de la ley en la materia; imponer sanciones y medidas precautorias y realizar actos de inspección y vigilancia, para lo cual podrán practicar visitas domiciliarias y acceder a la información y documentación de las entidades y terceras personas, guardando la confidencialidad que la misma ley disponga.

Las autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar el auxilio que requieran los organismos supervisores y reguladores para el cumplimiento de sus funciones.

La conducción de los organismos estará a cargo de su respectiva junta de gobierno y presidente. La ley establecerá los procedimientos de designación y remoción de los integrantes de la junta de gobierno de cada organismo, así como los requisitos que ellos deberán reunir, de acuerdo con lo señalado en este precepto. Cada junta de gobierno estará integrada por los siguientes siete miembros: los tres presidentes de los propios organismos, el secretario del despacho encargado de la Hacienda Pública Federal, quien presida el órgano que esté a cargo de la conducción del Banco Central y dos personas que serán designadas por mayoría de los otros cinco miembros.

Los presidentes de los organismos supervisores y reguladores lo serán también de sus respectivas juntas de gobierno; serán nombrados a propuesta del Presidente de la República con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en receso de ésta, de la Comisión Permanente. Los presidentes de los organismos, así como los dos miembros de cada junta de gobierno designados por mayoría de los demás, desempeñarán sus encargos por periodos de ocho años por cada uno, escalonados entre todos los presidentes y, por cada organismo, entre su presidente y los dos miembros respectivos; solo podrán ser destituidos por causa grave y ser sujetos de juicio político seguido de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución y, para proceder penalmente contra ellos por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se deberá agotar el procedimiento señalado en el artículo 111 de la misma.

Los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero tendrán autonomía presupuestaria y deberán contar con los recursos necesarios para garantizar que se cubra, al menos, su gasto operativo año con año, así como sus necesidades de inversión.

Las relaciones laborales entre los organismos y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, de esta Constitución. La Ley establecerá el régimen de responsabilidades de dichos trabajadores.

Los organismos supervisores y reguladores del sistema financiero se considerarán entes legitimados para intervenir en las controversias constitucionales a las que se refiere el artículo 105, fracción I, de esta Constitución."

**"Artículo 31.- ...**

...

#### **IV. ...**

El Estado contará con un organismo autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denominará Servicio de Administración Tributaria y cuyo objetivo primordial será encargarse, por cuenta de la Federación, de la recaudación y asuntos aduaneros.

Este organismo se ocupará, en calidad de autoridad administrativa, de aplicar las leyes federales fiscales y aduaneras; emitir disposiciones de carácter general para proveer la observancia de dichas leyes; establecer medidas tendientes a procurar su adecuado cumplimiento y, para ello, tendrá, entre otras y en los términos que establezcan las leyes, facultades de inspección, económico coactivas y de imposición de sanciones, para lo cual podrá acceder a la información, libros, papeles y documentación de los contribuyentes y de terceras personas, guardando la confidencialidad que las mismas dispongan.

Las autoridades federales, estatales y municipales deberán prestar el auxilio que requiera el Servicio de Administración Tributaria para el cumplimiento de sus funciones.

La conducción del Servicio de Administración Tributaria estará a cargo de una junta de gobierno y un presidente. La ley establecerá los procedimientos de designación y remoción de los integrantes de la junta de gobierno, así como los requisitos que ellos deberán reunir, de acuerdo con lo señalado en este precepto. La junta de gobierno estará integrada por los siguientes siete miembros: el presidente del organismo, quien la presidirá, más cuatro miembros que, al igual que aquél, serán nombrados a propuesta del Presidente de la República con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en su caso, de la Comisión Permanente, así como dos representantes de la secretaría del despacho encargada de la Hacienda Pública Federal.

Cada uno de los cinco integrantes de la junta nombrados a propuesta del Presidente de la República desempeñará su encargo por periodos de seis años escalonados entre ellos, solo podrá ser removido por causa grave y ser sujeto de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución y, para proceder penalmente contra él por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se deberá agotar el procedimiento señalado en el artículo 111 de la misma.

Las relaciones laborales entre el Servicio de Administración Tributaria y sus trabajadores se regirán por lo dispuesto en el artículo 123, Apartado B, de esta Constitución. La ley establecerá el régimen de responsabilidades de dichos trabajadores.

El Servicio de Administración Tributaria tendrá autonomía presupuestaria y deberá contar con los recursos necesarios para garantizar que se cubra, al menos, su gasto operativo año con año y sus necesidades de inversión.

El Servicio de Administración Tributaria se considerará ente legitimado para intervenir en las controversias constitucionales a las que se refiere el artículo 105, fracción I, de esta Constitución."

## **Transitorios**

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

**Segundo.-** En tanto se expiden las leyes reglamentarias de los artículos 25, noveno párrafo, y 31, fracción IV, segundo párrafo, de esta Constitución, continuarán en vigor la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Ley del Servicio de Administración Tributaria, así como los artículos 108-A, 108-B, 108-C y 109 de la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros, el artículo 69 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, el Capítulo II de la Ley de los Sistemas de Ahorro para el Retiro y demás disposiciones legales y administrativas aplicables. Las leyes reglamentarias de los párrafos que se adicionan a los artículos 25 y 31, fracción IV, por virtud del presente decreto deberán prever la transformación de los órganos desconcentrados denominados Comisión Nacional Bancaria y de Valores, Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro y Servicio de Administración Tributaria en los organismos correspondientes a que se refiere este decreto.

**Tercero.-** Los primeros periodos de los presidentes de los organismos autónomos que se crean por virtud de los artículos 25 y 31 adicionados conforme al presente decreto concluirán al finalizar los siguientes años: 2014 para el presidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, 2012 para el de la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, 2010 para el de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas y 2009 para el del Servicio de Administración Tributaria.

Respecto de los organismos autónomos señalados por el artículo 25 citado, la ley fijará los primeros periodos de los miembros de las respectivas juntas de gobierno que sean designados por mayoría de los demás conforme a dicho artículo. Los primeros periodos de los cuatro miembros de la junta de gobierno del Servicio de Administración Tributaria señalado en el artículo 31 constitucional, fracción IV, adicionado por este decreto, que sean designados a propuesta del Presidente de la República conforme a

dicho artículo, vencerán los días 31 de diciembre de 2006, 2008, 2010 y 2012 y, para ello, el propio Ejecutivo Federal señalará cuál de esos periodos corresponderá a cada miembro.

**Cuarto.-** Dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión deberá aprobar las leyes reglamentarias de los párrafos adicionados por este decreto a los artículos 25 y 31, fracción IV, de esta Constitución y las demás necesarias para llevar a cabo la autonomía conferida a los organismos previstos en dichos párrafos.

**Quinto.-** El presupuesto que se le asigne al Servicio de Administración Tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, adicionado por este decreto, para el primer ejercicio de sus funciones deberá comprender los costos que sea necesario erogar para el inicio y modernización de sus operaciones como organismo autónomo.

Dip. Francisco José Rojas Gutiérrez (rúbrica)



## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 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 segundo párrafo del artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como principal garante de la división de poderes, debe velar siempre porque el equilibrio de estos, mantengan la balanza.

La transición democrática exige a todos, y en mayor medida a los representantes populares, a hacer respetar la responsabilidad que cada poder en su ámbito debe desempeñar.

Los tiempos del México de hoy, nos exigen buscar el acotar las facultades que no contribuyan a una sana relación entre poderes, por ello, el que sea el mismo Poder Legislativo mediante acuerdo o, en su caso por mismo mandato constitucional, no requiere de un intervencionismo del titular del Poder Ejecutivo.

El Congreso mismo, como responsable de adecuar la normatividad a la realidad social actuante, exige en si mismo el parlamentar, el poder llegar a consensos y acuerdos,

por lo que se hace innecesaria la participación de otro poder, en un asunto que exige una responsabilidad connatural del mismo encargado de lograr consensos, el acuerdo.

En una auténtica vida democrática, no puede aceptarse la existencia de una intervención en una situación que concierne solo al Congreso resolver, no tanto por el hecho de terminar o no un periodo anticipadamente, sino más bien en el sentido de que aún como árbitro, la intervención de otro poder en una decisión que no es de su competencia, traspasa y extralimita sus facultades y, exacerba un sistema presidencial anquilosado, que ya debe ser superado y dejado atrás.

Es por esto que consideramos que en el auténtico ejercicio de facultades y responsabilidades, no puede participar ni debe hacerlo quien por mandato supremo detenta para su ejercicio el Poder Ejecutivo, llámese Presidente de la República.

Incluso distintas voces en diversos foros, han indicado una posible interpretación, en la que el poder de decidir sobre un término anticipado del Congreso, entraría en un esquema de disolución del Congreso, llegando inclusive a equipararse a un golpe de Estado.

Por ultimo es pertinente destacar que el Constituyente de 1917, durante su magistral histórico debate, no incluyó esta disposición en su proyecto original, sino que vino a ser producto de una reforma del 7 de abril de 1986, durante la gestión del entonces presidente de la República Miguel de la Madrid Hurtado, en un franco exceso de su facultad de iniciativa, en épocas en que la misma Cámara de Diputados era una auténtica oficialía de partes, donde el sistema de pesos y contrapesos que jugaban entonces la desequilibrada división de poderes, estaban claramente a favor de un sistema presidencial desmesurado.

Por todo lo anteriormente expuesto, presento a esta honorable Asamblea el siguiente **proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

**Artículo 66.** Cada periodo de sesiones ordinarias durará el tiempo necesario para tratar todos los asuntos mencionados en el artículo anterior. El primer periodo no podrá prolongarse sino hasta el 15 de diciembre del mismo año, excepto cuando el Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril del mismo año.

**El Congreso podrá terminar anticipadamente los periodos de sesiones ordinarias, cuando así lo convengan ambas Cámaras. Si no mediare acuerdo, concluirán según lo dispuesto en esta Constitución.**

#### **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, ☐a los 10 días del mes de noviembre de 2005.

Dip. Norberto Enrique Corella Torres (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS BENITO CHÁVEZ MONTENEGRO Y HUGO RODRÍGUEZ DÍAZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

Los suscritos diputados federales Benito Chávez Montenegro y Hugo Rodríguez Díaz, ambos integrantes de esta H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento Para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta Asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que propone la reforma a los artículos 52, 53, 54, 55 y 60, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a fin que se cree la figura de **"diputados de representación proporcional del voto mexicano en el extranjero"**, también conocidos como *"diputados migrantes"* relativa a los representantes populares derivados de los resultados de la votación de mexicanos en el extranjero, basada en la creación de una sexta circunscripción electoral que contenga a los votantes en el extranjero y del cual se derive la nominación de veinte "diputados de representación proporcional del voto mexicano en el extranjero" o *"diputados migrantes"* a fin de que cada circunscripción cuente con veinte diputaciones asignados con base en los criterios de cociente natural y resto mayor, así como la modificación de los artículos 11, párrafos 1 al 4; texto del Capítulo II del Título Tercero; artículos 13, párrafo 2; 15, párrafo 2, inciso d); 16, párrafo 1, inciso a) y c); 58, párrafo 1; 59-A, párrafos 2 y 4; 60, párrafos 2 y 4; 61, párrafos 3 y 6; 62, párrafo 2, inciso g); 63, párrafo 1, incisos g) y j); 82, párrafo 1, incisos o), q) y r); 83, párrafo 1, inciso i); 107, párrafo 1, inciso d); 116, párrafo 1, inciso j); 117, párrafo 1, inciso h); 175, párrafo 2; 205, párrafo 2, inciso g); 223, párrafo 2, incisos a) al d); 253, párrafo 1, inciso d); texto del Capítulo IV del Título Cuarto; artículos 262, párrafo 1; 263, párrafo 2 y segundo párrafo del noveno transitorio; y la derogación de los

artículos 18; 20, párrafo 4; 59-a, párrafo 1; 61, párrafo 2; 84, párrafo 1, inciso l); 105, párrafo 1, inciso j); 177, párrafo 1, inciso d); 178, párrafo 5; 205, párrafo 4; 249, párrafo 1, inciso d); 252, párrafo 1, inciso d); 255, párrafo 2; y 256, párrafo 2; todos éstos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin que esta ley electoral se adecue a las reformas constitucionales propuestas, acorde a la siguiente

## **Exposición de Motivos**

**Primero.-** Como todos recordamos, don Jesús Silva Herzog es reconocido como uno de los principales promoventes de lo que en su tiempo se conoció como "diputados de partido", figura que hoy conocemos como diputados o senadores por el principio de "representación proporcional" o "plurinominales". Sin embargo, en aquella época no se contempló ni siquiera la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, iniciativa que ya fue dictaminada en lo consabido como "*voto postal*", que con sus pros y sus contras, ha sido un gran paso en el reconocimiento del derecho de los mexicanos en el extranjero de expresar su derecho al sufragio y que éste se reconozca.

Aún a sabiendas que la propia Constitución y leyes secundarias no permiten que se modifiquen los preceptos electorales en estos tiempos sino hasta que concluyan las elecciones del próximo julio de 2006, propongo para el inicio del debate de este tema que se refiere a la creación de los "*diputados de representación proporcional del voto mexicano en el extranjero*", también conocidos como "*diputados migrantes*" que constituirían a los representantes populares derivados de los votos de los mexicanos en el extranjero.

**Segundo.-** Aquella reforma electoral de finales de los años setenta y base de nuestro actual sistema político nacional, como toda pieza integral del derecho, ni fue definitiva, como también sabemos que lo que hoy promovemos, de ser aprobado por esta Asamblea, tampoco lo será; sin embargo, es obvio que debemos empezar por lo primero y esto es reconocer que nuestra nación es el conjunto de territorio, gobierno y población, dondequiera que ésta se encuentre y que no hace sino promover la

inclusión en la próxima elección federal de julio de 2009 a los "*diputados migrantes*" a fin que éstos, en representación de los mexicanos que en el extranjero ejerzan su derecho al voto, se integren a este Poder Legislativo en su Sexagésima Legislatura.

**Tercero.-** Por ello se propone la creación de una Sexta Circunscripción Electoral derivada de los mexicanos en el extranjero que, como se dijo antes, hayan ejercido su derecho al voto pero no tan solo para elegir Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sino también representantes de mexicanos en el extranjero que, como todos lo sabemos, tienen el mismo derecho que nosotros de decidir por quién o quiénes dirigirán los destinos de nuestro país ya que los efectos de esa dirección puede mejorar la situación general de nuestra nación y traer como consecuencia que los mexicanos en el extranjero regresen a su tierra y en ella consigan el trabajo que antes no tuvieron mejorando la calidad de vida tanto del votante como de su familia.

**Cuarto.-** Lo anterior parte de un principio básico: con la aprobación del voto de los mexicanos en el extranjero, no existe razón válida que evite que a esos mismos votantes se les reconozca tanto el derecho de ser votados como el de tener representantes en este Poder Legislativo.

**Quinto.-** No es por demás señalar que esta iniciativa parte de la demanda que inicia una vez terminado el movimiento armado de nuestra Revolución Mexicana, primero con la exigencia de votar en las elecciones presidenciales y hoy, con el reclamo de votar y ser votados en las elecciones federales a fin de tener representación en este cuerpo legislativo colegiado.

**Sexto.-** De esas exigencias, contamos ya con el apoyo convertido en principio constitucional derivado de las reformas de nuestra Carta Magna de 1996 que trajo, entre otros principios elementales, el reconocimiento a los ciudadanos mexicanos la posibilidad de votar en elecciones constitucionales para elegir Presidente de los Estados Unidos Mexicanos aún y cuando no se encuentre en el distrito electoral donde esté su domicilio, de tal forma que aun y no se encuentre en ese distrito electoral el día de la elección, puede votar para diputados plurinominales y senadores en distrito

diferente o votar por los candidatos a Presidente de la República en cualquier parte de nuestra nación que no sea el distrito electoral del votante, ampliándola con la opción de votar en las elecciones para Presidente de la República aún y no se encuentre en nuestro país, con el requisito de ser ciudadano mexicano, ampliación que hoy se sugiere se extienda y desarrolle de tal forma que el voto de los mexicanos en el extranjero traiga también como consecuencia la existencia del "*diputado migrante*" que por vía de esta iniciativa se propone.

**Séptimo.-** No cabe duda de que al partir, por cualquier motivo, el mexicano al extranjero no deja de tener relación con las raíces de su país natal, independientemente de los nexos económicos y familiares por todos conocidos y trae por consecuencia que, aún habitando en el extranjero, tienen un gran interés en que las circunstancias y escenarios de seguridad, políticos, económicos o de cualquier otra materia en nuestra tierra mejoren con una mayor rapidez en los avances que se prometen en campaña, pero que al llegar al poder se incumplen por negligencia o imposibilidad de cumplir esas promesas o cualquier otro motivo.

**Octavo.-** Cabe señalar que las modificaciones que se proponen con relación a la cantidad de diputados en este cuerpo legislativo maneja la cantidad de 120 ciento veinte diputados debido a que anteriormente el segundo de los hoy proponentes ya presentó otra iniciativa que sugiere la disminución de los hoy 500 a 400 diputados y de 128 a 96 senadores eliminando la figura de senadores plurinominales, por lo que esta iniciativa también maneja los principios de 300 distritos uninominales, reduciendo de 200 a 120 diputados plurinominales ya que hoy, al proponer la creación de una sexta circunscripción electoral de la cual se derive la nominación de 20 diputados se llega a un total de 120 diputados plurinominales, respetándose, por consecuencia el principio de la iniciativa del segundo de quienes hoy proponen las modificaciones.

En ese sentido, los suscritos diputados federales Benito Chávez Montenegro y Hugo Rodríguez Díaz, ambos integrantes de esta LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento Para el Gobierno Interior del

Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y relativos, pone a la consideración de esta Asamblea en su carácter de constituyente permanente la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que presentan los diputados federales Benito Chávez Montenegro y Hugo Rodríguez Díaz que propone la reforma de los artículos 52, 53, 54, 55 y 60, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la modificación de los artículos 11, párrafos 1 al 4; texto del Capítulo II del Título Tercero; artículos, 13 párrafo 2; 15, párrafo, 2 inciso d); 16, párrafo 1, inciso a) y c); 58, párrafo 1; 59-A, párrafos 2 y 4; 60, párrafos 2 y 4; 61, párrafos 3 y 6; 62, párrafo 2, inciso g); 63, párrafo 1, incisos g) y j); 82, párrafo 1, incisos o), q) y r); 83, párrafo 1, inciso i); 107, párrafo 1, inciso d); 116, párrafo 1, inciso j); 117, párrafo 1, inciso h); 175, párrafo 2; 205, párrafo 2, inciso g); 223, párrafo 2, incisos a) al d); 253, párrafo 1, inciso d); texto del Capítulo IV del Título Cuarto; artículos 262, párrafo 1; 263, párrafo 2, y segundo párrafo del noveno transitorio; y se derogan los artículos 18; 20, párrafo 4; 59-A, párrafo 1; 61, párrafo 2; 84, párrafo 1, inciso l); 105, párrafo 1, inciso j); 177, párrafo 1, inciso d); 178, párrafo 5; 205, párrafo 4; 249, párrafo 1, inciso d); 252, párrafo 1, inciso d); 255, párrafo 2; y 256, párrafo 2; todos éstos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin que esta ley electoral se adecue a las reformas constitucionales propuestas.**

**Artículo Primero.-** Se reforman los artículos 52, 53, 54, 55 y 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 52.-** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados uninominales según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el Sistema de Distritos Electorales, y 120 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

**Artículo 53.-** ...



Para la elección de 120 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán seis circunscripciones electorales plurinominales, de las cuales cinco estarán situadas en el país y la sexta se constituirá con el resultado de los mexicanos votantes en el extranjero. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de las circunscripciones ubicadas en el país y respecto de la constitución de la sexta.

**Artículo 54.-** La elección de los 120 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Asignación por Listas Regionales, se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la Ley:

I a la VI.- ...

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

I y II.- ...

III.- ...

Para poder figurar en las listas de las cinco circunscripciones electorales plurinominales situada en el país como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en la misma se celebre.

Para poder figurar en la sexta circunscripción electoral plurinomial constituida con el resultado de los mexicanos votantes en el extranjero, se requiere, además de acreditar ser originario de nuestro país, contar con una residencia en algún país extranjero de un mínimo de seis meses anteriores a la fecha en la que se celebre la elección.

...

IV a la VII.- ...

**Artículo 60.-** ...

...

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección.

Las resoluciones del organismo federal electoral relativo a las elecciones de ciudadanos mexicanos en el extranjero, solo podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado del dictamen.

**Artículo Segundo.-** Se reforman los artículos 11, párrafos 1 al 4, Texto del Capítulo II del Título Tercero, artículos 13, párrafo 2, 15, párrafo 2, inciso d); 16, párrafo 1, incisos a) y c); 58, párrafo 1; 59-A, párrafo 2 y 4; 60, párrafo 2 y 4; 61, párrafos 3 y 6; 62, párrafo 2, inciso g); 63, párrafo 1, incisos g) y j); 82, párrafo 1, incisos o), q) y r); 83, párrafo 1, inciso i); 107, párrafo 1, inciso d); 116, párrafo 1, inciso j); 117, párrafo 1, inciso h); 175, párrafo 2; 205, párrafo 2, inciso g); 223, párrafo 2, incisos a) al e); 253, párrafo 1, inciso d), Texto del Capítulo IV del Título Cuarto, artículos 262, párrafo 1; 263, párrafo 2 y segundo párrafo del Noveno Transitorio; y se derogan los 18, 20, párrafo 4; 59-A, párrafo 1; 61, párrafo 2; 84, párrafo 1, inciso l); 105, párrafo 1, inciso j); 177, párrafo 1, inciso d); 178, párrafo 5; 205, párrafo 4; 249, párrafo 1, inciso d); 252, párrafo 1, inciso d); 255, párrafo 2 y 256, párrafo 2, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

## **Artículo 11**

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 120 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

2. La Cámara de Senadores se integrará por 96 senadores, de los cuales, en cada estado y en el Distrito Federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

3. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

4. En la lista a que se refieren el párrafo anterior, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos.

## **Capítulo Segundo**

### **De la Representación Proporcional para la Integración de la Cámara de Diputados y de las Fórmulas de Asignación.**

#### **Artículo 13**

1.- ...

a) y b) ...

2.- Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 120 diputados de representación proporcional.

3.- ...

#### **Artículo 15**

1. ...

a) ...

I a IV. ...

2.- ...

a) al c) ...

d) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción cuente con veinte diputaciones.

#### **Artículo 16**

1. ...

a) Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre veinte, para obtener el cociente de distribución;

b) ...

c) Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con veinte diputaciones.

#### **Artículo 18**

Se deroga

#### **Artículo 20**

1 al 3. ...

4. Se deroga

#### **Artículo 58**

1. Los partidos políticos nacionales podrán formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, y de diputados por el principio de

representación proporcional, así como de senadores y de diputados por el principio de mayoría relativa.

2 al 6. ...

#### **Artículo 59-A**

1. Se deroga

2. Para el registro de la coalición, los partidos que pretendan coaligarse deberán cumplir con lo señalado en los incisos a), b), d), y e) del párrafo 2 del artículo anterior, y registrar las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, las 120 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, así como las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas.

3. ...

4. A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

#### **Artículo 60**

1. ...

2. Para el registro de la coalición, los partidos que pretendan coaligarse deberán cumplir con lo señalado en los incisos a), b), d) y e) del párrafo 2 del artículo 59, y registrar las candidaturas de diputados de mayoría relativa en los 300 distritos electorales uninominales, así como las 32 listas de fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa en las 32 entidades federativas.

3. ...

4. A la coalición le serán asignados el número de diputados por el principio de representación proporcional que le correspondan, como si se tratara de un solo partido y quedarán comprendidos en el partido político o grupo parlamentario que se haya señalado en el convenio de coalición.

#### **Artículo 61**

1. ...

a) a la h) ...

2. Se deroga

3. Si una vez registrada la coalición no cumple con el registro de candidatos a diputados por ambos principios y dentro de los plazos señalados para tal efecto en el presente Código, la coalición y el registro de fórmulas de candidatos quedarán automáticamente sin efectos.

4 y 5. ...

6. A la coalición se le considerará como un solo partido, para todos los efectos de la asignación de diputados por el principio de representación proporcional.

#### **Artículo 62**

1. ...

a) a la h) ...

2. ...

a) a la f) ?

g) Comprobar que los órganos nacionales y estatales de cada partido político coaligado aprobaron postular y registrar por la misma coalición a las 120 fórmulas de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional, en los términos señalados por este Código.

3 a la 6. ...

### **Artículo 63**

1. ...

a) a la f) ...

g) En el caso de la coalición para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados por el principio de representación proporcional o en aquellas por las que se postulen ciento una o más fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa, se acompañarán, en su caso, el programa de gobierno al que se sujetará el candidato presidencial en el supuesto de resultar electo, y los documentos en los que conste que los órganos partidistas correspondientes, de cada uno de los partidos coaligados, los aprobaron;

h) e i) ...

j) El porcentaje de la votación obtenida por la coalición, que corresponderá a cada uno de los partidos coaligados, cuando participe con emblema único; o en su caso, cuando participe con los emblemas de los partidos coaligados y no sea claro por cuál de ellos votó el elector, la determinación del partido al que se le computará dicho voto. Lo anterior, para efectos de la asignación de diputados de representación proporcional;

k) y l) ...

2 y 3. ...

### **Artículo 82**

1. ...

a) a la ñ) ...

o) Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las listas regionales de candidatos a diputados de representación proporcional que presenten los partidos políticos nacionales, comunicando lo anterior a los Consejos Locales de las Cabeceras de Circunscripción correspondiente;

p) ...

q) Efectuar el cómputo total de la elección de todas las listas de diputados electos según el principio de representación proporcional, hacer la declaración de validez de la elección de diputados por este principio, determinar la asignación y diputados para cada partido político y otorgar las constancias respectivas, en los términos de este Código, a más tardar el 23 de agosto del año de la elección;

r) Informar a la Cámara de Diputados sobre el otorgamiento de las constancias de asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional, respectivamente, así como de los medios de impugnación interpuestos;

s) a la z) ...

2. ...

### **Artículo 83**

1. ...

a) a la h) ...

i) Recibir de los partidos políticos nacionales las solicitudes de registro de candidatos a la Presidencia de la República y las de candidatos a diputados por el principio de representación proporcional y someterlas al Consejo General para su registro;

j) a la p) ...



**Artículo 84**

1. ...

a) a la k)

l) Se deroga

m) a la q) ...

**Artículo 105**

1. ...

a) a la i) ...

j) Se deroga

k) a la n) ...

**Artículo 107**

1. ...

a) a la c) ...

d) Dar cuenta al Secretario Ejecutivo del Instituto de los cómputos y declaraciones de validez referentes a la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, así como de los medios de impugnación interpuestos, dentro de los cinco días siguientes a la sesión respectiva;

e) a la i) ...

2 y 3. ...

**Artículo 116**

1. ...

a) a la i) ...

j) Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa;

k) a la m) ...

**Artículo 117**

1. ...

a) a la g) ...

h) Custodiar la documentación de las elecciones de diputados por mayoría relativa y representación proporcional, de senadores por mayoría relativa y de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, hasta que concluya el proceso electoral correspondiente;

i) a la l) ...

2 y 3. ...

**Artículo 175**

1. ...

2. Las candidaturas a diputados a elegirse por el principio de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional, así como las de senadores por el principio de mayoría relativa, se registrarán por fórmulas de candidatos compuestas cada una por un propietario y un suplente, y serán consideradas, fórmulas y candidatos, separadamente, salvo para efectos de la votación.

3 a la 4. ...

**Artículo 177**

1. ...

a) a la c)

d) Se deroga; y

e) ...

2. ...

### **Artículo 178**

1. ...

a) a la f) ...

2 a la 4. ...

5. Se deroga

6. ...

### **Artículo 205**

1. ...

2. ...

a) a la f) ...

g) En el caso de la elección de senadores por mayoría relativa, un solo espacio para comprender la lista de las dos fórmulas de propietarios y suplentes postuladas por cada partido político;

h a la j) ...

3. ...

4. Se deroga

5 y 6. ...

### **Artículo 223**

1. ...

a) y b) ...

2. ...

a) Si el elector se encuentra fuera de su sección, pero dentro de su distrito, podrá votar por diputados por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, por senador por el principio de mayoría relativa y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados, asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R. P.", y las boletas para la elección de senadores y de Presidente.

b) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, pero dentro de su entidad federativa, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional, por senador por el principio de mayoría relativa y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente de la mesa directiva le entregará la boleta única para la elección de diputados, asentando la leyenda "representación proporcional", o la abreviatura "R. P." y las boletas para la elección de senadores y de Presidente;

c) Si el elector se encuentra fuera de su entidad, pero dentro de su circunscripción, podrá votar por diputados por el principio de representación proporcional y por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Presidente de la mesa directiva le entregará las boletas únicas para las elecciones de diputados y senadores, asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R. P.", así como la boleta para la elección de Presidente; y

d) Si el elector se encuentra fuera de su distrito, de su entidad y de su circunscripción, pero dentro del territorio nacional, únicamente podrá votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El presidente de la casilla le entregará la boleta única para la elección de senadores asentando la leyenda "representación proporcional" o la abreviatura "R. P.", así como la boleta de la elección de Presidente.

e) Si el elector se encuentra fuera del territorio nacional, únicamente podrá votar por Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y por diputados de representación proporcional del voto mexicano en el extranjero.

El presidente de la casilla le entregará la boleta única para la elección de diputados de representación proporcional del voto mexicano en el extranjero asentando la leyenda "diputados migrantes" o la abreviatura "D. M.", así como la boleta de la elección de Presidente;

3 y 4. ...

#### **Artículo 249**

1. ...

a) a la c) ...

d) Se deroga

e) ...

#### **Artículo 252**

1. ...

a) a la c) ...

d) Se deroga; y

e) ...

#### **Artículo 253**

1. ...

a) a la c) ...

d) Remitir al Consejo Local de la entidad el expediente de cómputo distrital que contiene las actas originales y documentación de la elección de senador por el principio de mayoría relativa. De las actas y documentación contenida en dicho expediente enviará copia certificada al Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral; y

e) ...

#### **Capítulo Cuarto**

**De los Cómputos de Entidad Federativa de la Elección de Senadores por el Principio de Mayoría Relativa y de la Declaración de Validez de la Elección de Senadores por el Principio de Mayoría Relativa.**

#### **Artículo 255**

1. ...

2. Se deroga

#### **Artículo 256**

1. ...

a) a la d) ...

2. Se deroga

#### **Artículo 262**

1. En los términos de los artículos 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto procederá a la asignación de diputados electos por el principio de representación proporcional conforme a los artículos 12 al 18 de este Código.

2. ...

#### **Artículo 263**

1. El Presidente del Consejo General expedirá a cada partido político las constancias de asignación proporcional, de lo que informará a la Oficialía Mayor de la Cámara de Diputados.

## **Transitorios**

**Primero al Octavo.- ...**

**Noveno.- ...**

Lo señalado en el párrafo anterior regirá también para la aplicación de los artículos 82 inciso e), 102, 103, 105 inciso c), 113, 114 y demás relativos de este Código para la designación de los consejeros ciudadanos, así como en la aplicación de los artículos 177, 178, 179 y demás relativos de este Código para acreditar los requisitos de elegibilidad de senadores por el principio de mayoría relativa y de diputados por ambos principios.

**Décimo al Décimo Octavo.- ...**

## **Transitorios (al proyecto de decreto)**

**Primero.-** El presente decreto, una vez que haya sido publicado en el Diario Oficial de la Federación entrará en vigor a partir de las elecciones federales del primer domingo de julio de 2009.

**Segundo.-** Se abrogan todas las disposiciones federales que se opongan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México, □ Distrito Federal, en la fecha de su presentación.

**Diputados:** Benito Chávez Montenegro, Hugo Rodríguez Díaz (rúbricas).

**QUE DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO SERGIO VÁZQUEZ GARCÍA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe Sergio Vázquez García, diputado federal del estado de Jalisco, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, de la LIX legislatura del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que se me otorga en los artículos 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 del Reglamento Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de este honorable Pleno iniciativa de decreto en la cual se derogan los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 13 y fracción II del artículo 27 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Para Acción Nacional la modernización del marco legal es prioridad dentro de la agenda nacional, un país que tiene instituciones jurídicas obsoletas, no puede resolver sus problemas estructurales de fondo, por ello debe darse la actualización del marco jurídico en el derecho mexicano el cual es obligación de todos los que tenemos la oportunidad de ser diputados.

Por ello es imprescindible que la visión y la misión de un diputado sea la de perfeccionar el Estado de derecho e idealizar en su máxima expresión una sociedad con justicia social que refleje en la medida de sus posibilidades dentro del derecho positivo el fortalecimiento de las instituciones que muestren un irrestricto respeto a la división de poderes.



Dicho postulado se mencionaba desde la Declaración de Principios de Doctrina del PAN en 1965, en la cual se establecía la supremacía que de hecho ejerce en México el Ejecutivo federal sobre los demás poderes federales y estatales. El cumplimiento de un programa de gobierno para bien de la colectividad no debe fincarse en el predominio que se mantiene en favor del Presidente de la República, sino en el recto ejercicio de las funciones de cada uno de los Poderes, con el mutuo respeto que tienen obligación de guardarse.<sup>1</sup>

La división de los poderes no significa únicamente una separación, una división funcional. No implica la necesidad de separar órganos que se especialicen en distintas tareas; eso lo hacen también los regímenes autocráticos, eso lo hacen igualmente los autoritarismos más ramplones, porque el autócrata, el sátrapa no se da abasto para ser al mismo tiempo sátrapa y al mismo tiempo redactor de leyes y al mismo tiempo ser juez. Tiene a sus jueces, a sus redactores de leyes; lo que pasa es que él toma la última decisión siempre.

De tal manera que no es la distribución de funciones o la especialización lo que distingue a la división de poderes. La división de poderes implica lo que decía nada más ni nada menos que Montesquieu: El factor de equilibrio de poderes, el impedimento de la concentración del poder, y por lo tanto, el que haya entre los poderes independencia entre sí.

Y esto es lo que hace básico y fundamental del régimen constitucional y del régimen democrático, la división de poderes, la independencia de los poderes entre sí; porque la independencia de los poderes entre sí es lo que garantiza equilibrio y lo que garantiza el impedimento de la concentración del poder en unas solas manos; en las manos de un individuo o de un cuerpo, como lo decía Thomas Hobbes. Ya lo decía el maestro Adolfo Christlieb Ibarrola en razón al tema en comentario cuando señaló que, "la justicia tiene una función eminente, la cual consiste en garantizar la existencia de un orden en la sociedad; Para lograrlo, requiere operar dentro de un marco de respeto y garantías para sus instituciones y para las personas encargadas de administrarlas".

Por esta razón debemos fortalecer las instituciones de la República, cambiando el sentido en que tradicionalmente se ha utilizado la figura del refrendo; modernizando dicha institución jurídica para establecer una justa relación de poderes evitando el desequilibrio en los mandos otorgados por el Presidente al designar a su gabinete y una supra subordinación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.

Hablando de la figura del refrendo en su origen es una copia del modelo parlamentario europeo cuyo objetivo principal era acotar la voluntad del primer ministro debiendo autorizar sus decretos por sus colaboradores.

Su concepto proviene del latín *referendum*, firma puesta en los decretos al pie de la del jefe del Estado por los ministros, que así completan la validez de aquellos.

El término tiene su equivalente en inglés, *countersing*, en francés, *contresigner*, en alemán, *abzeichnen*, en italiano, *autenticare* y en portugués, *reverenda*.

Una de las figuras más representativas del proceso legislativo es sin duda alguna la del refrendo. La doctrina ha estudiado esta figura desde tres perspectivas generalizadas.

La primera, aquella en la que se expresa que sirve para limitar la actuación del Ejecutivo; la segunda como una forma de traspasar la responsabilidad del acto del jefe del Ejecutivo al ministro refrendatario, y la tercera es la que dice que se convierte el ministro en un simple fedatario.

Es necesario realizar un análisis histórico de la evolución que ha tenido esta figura desde el punto de vista constitucional y legal, cual es su naturaleza jurídica, pues esto ha sido también motivo de controversia en los autores que han estudiado al refrendo. Al respecto, existe una discusión acerca de que si este acto puede tener las características de veto suspensivo o no.

El Refrendo surgió en el derecho constitucional moderno, como una institución, por virtud de la cual los actos por escrito del jefe de Estado, rey, emperador, presidente de

la República, incluso gobernador de un estado, político y jurídicamente irresponsable, requieren ser refrendados, por uno o varios ministros, para ser válidos, cita el maestro Elisur Arteaga Nava. Las palabras anteriores no nos dan una definición de lo que es el refrendo, más bien nos habla del surgimiento del mismo.

Esta figura del derecho administrativo no ha sido la expresión en cuanto a una unificación de su significado por los tratadistas. Juan Palomar de Miguel en su Diccionario para Juristas, afirma que el refrendo "es la firma que estampan los ministros en los documentos, al pie de la del jefe de Estado, con la que completan la validez de dicho documento", dándose la validez en el proceso, pero la presente definición no da una idea a qué documentos se refiere, pero sí nos da la noción de que es una firma que da validez los documentos anteriormente referidos.

Rafael de Pina nos da en su Diccionario de Derecho una definición más completa, en él dice que el refrendo "es el acto por el cual los ministros y secretarios de Estado, asumen la responsabilidad que pueda derivarse de los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, uniendo la firma a la de éste al pie de los-mismos" esta definición ya nos da una idea de cuáles documentos se tratan, pero ya no habla de validez como la definición anterior.

Para Acosta Romero el refrendo "es la obligación y el derecho que tiene el titular de una Secretaría para firmar, conjuntamente con el Presidente, los reglamentos, decretos y órdenes de éste funcionario, que se refieran al ramo de su Secretaría", el maestro Acosta agrega en su definición que es una obligación y un derecho del titular de una Secretaría.

Francisco Ramírez Fonseca señala "que la firma prestada por el Secretario del Despacho a todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, o mejor dicho, el hecho de prestarla, es lo que se conoce en la doctrina con el nombre de refrendo".

En su definición Ramírez Fonseca apunta que la firma no es el refrendo, sino el hecho de prestarla.

En la legislación mexicana encontramos una definición derivada de nuestra Constitución Política la cual establece que todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente, deberán estar firmados por el secretario de Estado o jefe del Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin éste requisito no serán obedecidos.

Las definiciones anteriores omiten el hecho de que sin este requisito, (la firma), no serán obedecidos.

Una definición más completa sería, que el refrendo es el hecho de que el titular de una Secretaría de Estado o jefe de Departamento Administrativo, ponga su firma al pie de los actos del jefe del Ejecutivo, para que adquieran una vigencia y validez constitucionales, sin la cual, no serán obedecidos; dichos actos pueden ser reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes, y además como se deriva del artículo 13º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal tratándose de los decretos promulgatorios de las leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá el refrendo del titular de la Secretaría de Gobernación.

Esta definición, recoge los principales elementos de las definiciones que anteriormente se mencionaron, tomando en cuenta, que se trata de una definición hecha para el sistema presidencial, que es el que domina en la mayoría de los países de América Latina, en los mismos encontramos que no es la firma en sí, sino el hecho de prestarla, por parte de los titulares de una Secretaría de Estado o jefe de Departamento Administrativo para la validez de los actos ya mencionados, dicho acto, la doctrina lo señala como una limitación a la actuación del jefe del Ejecutivo.

Es importante señalar lo que debe entenderse por reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes; Tena Ramírez, nos dice "reglamentos son medios de la misma naturaleza de la ley, necesarios para desarrollar en su aplicación los preceptos contenidos en la ley, lo cual significa que son de aplicación general, como la ley misma a la cual se refieren".

Por decretos debe entenderse como dice Ignacio Burgoa "los actos no legislativos, esto es, los político-administrativos y los político-jurisdiccionales que inciden dentro de su competencia constitucional"; por acuerdos y órdenes, integran unos y otros un diferente sector de decisiones, mediante las cuales el titular de un órgano ordena a uno inferior, la realización de determinada actividad o función, o le dicta instrucciones destinadas, por regla general, a dar eficacia al servicio público.

Los objetivos de los acuerdos o decisiones Presidenciales son:

1°.- Hacer una correcta interpretación de las leyes u otras disposiciones legales como pueden ser los reglamentos o decretos;

2°.- Cumplir con rigor constitucional las leyes dictadas por el Congreso y conllevar órdenes del más alto rango político;

3°.- Resolver asuntos internos de la administración pública destinados a reforzar el principio del buen gobierno;

4°.- Adoptar las resoluciones legales que en un caso específico procedan, de conformidad con la competencia de que disponga el órgano de la administración, sin excederse de los lineamientos de poder que le hayan sido señalados.

Los puntos anteriores se reafirman con lo postulado en La Proyección de Principios de Doctrina en el cual se establece que "la supremacía que de hecho ejerce en México el Ejecutivo federal sobre los demás poderes estatales y federales, resta a todos dignidad y eficacia y rompe el fundamento de la organización democrática federal.

El cumplimiento de un programa de gobierno para bien de la colectividad no debe fincarse en el predominio que se mantiene a favor del Presidente de la República, sino en el recto ejercicio de las funciones de cada uno de los poderes con el mutuo respeto que tienen obligación de guardarse".

Ahora bien, los refrendos figuran en las actas emanadas no sólo de las cancillerías de los papas, emperadores y reyes, sino también de los señores. El refrendo daba fuerza

legal a la firma, que por lo general, no era original. Esta firma, que al principio no era más que una medida interna de la cancillería, se convirtió en el refrendo ministerial indispensable para la validación de las actas reales. El uso del refrendo se generalizó al transformarse las monarquías absolutas en monarquías parlamentarias o constitucionales. En Inglaterra y en Escocia se hizo obligatorio mediante las actas de Establecimiento (1701) y de Unión (1707).

En forma similar a la disposición constitucional mexicana, la chilena, dispone que los reglamentos y decretos del Presidente de la República deberán firmarse por el ministro respectivo y no serán obedecidos sin ese requisito esencial (artículo 35).

El refrendo en nuestro país es una figura tomada de la Constitución de Cádiz, que expresaba que "todas las órdenes del rey deberán ir firmadas por el secretario de Despacho del ramo a que el asunto corresponda".

El refrendo en México tiene un antecedente que es aún más remoto, que es el antecedente francés, de donde la Constitución de Cádiz recoge esta figura, la Constitución Francesa de 1791, que expresaba que el rey gozaba de inmunidad, y por eso al refrendar se pasaba la responsabilidad del acto, al secretario de despacho refrendatario.

Una vez explotada la Independencia de México, don José María Morelos y Pavón, lanza el documento conocido como Sentimientos de la Nación, que en realidad es el llamado Decreto Provisional para la Libertad de la América Mexicana, el cual establecía que los títulos o despachos de los empleados, los decretos, las circulares y demás órdenes que son propias del alto gobierno, irán firmados por los tres individuos y el secretario a que corresponda.

Las órdenes concernientes al gobierno económico, y que sean de menos entidad, las firmará el Presidente y el secretario a quien toque, a presencia de los tres individuos del cuerpo; y si alguno de los indicados documentos no llevare las formalidades prescritas, no tendrá fuerza ni será obedecido por los subalternos.

Podríamos decir que este es el primer antecedente mexicano de lo que sería el actual artículo 92 de nuestra Constitución.

El segundo antecedente lo encontramos en el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, que expresaba que los ministros del Emperador son responsables de los actos de su gobierno que autorizarán necesaria y respectivamente, para que tengan efecto; como se aprecia en su última parte, parecería la frase de validez y observancia constitucionales de la actual legislación.

El tercer antecedente lo constituye el Acta constitutiva de la Federación Mexicana, la cual anotaba que todos los decretos y órdenes del Supremo Poder Ejecutivo deberían, ir firmados por el secretario del ramo a que el asunto correspondiera, ya que sin este requisito no serían obedecidos.

El cuarto antecedente constitucional es la primera Constitución Federalista, llamada Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establecía que todos los reglamentos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario de despacho del ramo a que el asunto corresponda, según reglamento; y sin éste requisito no serán obedecidos

El quinto antecedente lo constituye la llamada Constitución de las Siete Leyes, que expresaba que a cada ministro corresponde: autorizar con su firma todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su ministerio.

El sexto de estos antecedentes constitucionales lo encontramos en el Proyecto de reformas a las Leyes Constitucionales de 1836, que en lo que corresponde a los ministros, expresaba el autorizar con su firma las leyes y decretos del Congreso; los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente en que él esté conforme, y versen sobre asuntos propios de su ministerio.

El séptimo antecedente lo constituye el Primer Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, que establecía en la parte correspondiente a las obligaciones de cada uno de los ministros, que todos los negocios del gobierno se girarán precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezca, sin que un ministro pueda autorizar lo que corresponda a otro. Las órdenes que se expidieran contra esta disposición y las del Presidente, que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas.

El octavo antecedente lo constituye el Voto Particular de la Minoría, de la Comisión Constituyente de 1842, que establecía que ningún acto del Presidente será válido ni obedecido, si no va autorizado por el ministerio del ramo respectivo.

El noveno antecedente lo encontramos en el Segundo Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, que se refería al refrendo, en los mismos términos del anterior antecedente.

El décimo antecedente está en la historia como Bases Orgánicas de la República Mexicana, que establecía que todos los negocios de Gobierno se girarán precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan a otro. Las órdenes que se expidieran contra esta disposición y las del Presidente que no aparezcan con la debida autorización, no serán obedecidas ni cumplidas.

El decimoprimer antecedente, está compuesto por el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, que establecía que todos los negocios de gobierno se girarán precisamente por el ministerio a cuyo ramo pertenezcan, sin que un ministro pueda autorizar los que correspondan a otro.

El decimosegundo antecedente es el Proyecto de Constitución Política de la República Mexicana, que decía que todos los reglamentos, decretos y órdenes



del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho, encargado del ramo a que el asunto corresponda. Sin este requisito no serán obedecidos.

El decimotercer antecedente lo es la Constitución Política Mexicana que se refería al refrendo ministerial en los mismos términos del anterior antecedente constitucional.

Decimocuarto antecedente, se encuentra en el mensaje y proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, que decía que todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda y sin este requisito, no serán obedecidos, exceptuándose los dirigidos al gobierno del distrito, que enviará directamente el presidente al gobernador.

El decimoquinto antecedente se encuentra en la 45a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, en la que se dio lectura a un dictamen relativo al Poder Ejecutivo que comprendía todas las disposiciones que ven a la integración y funcionamiento de este poder. Este dictamen, incluye el artículo 92 en los términos siguientes; Todos los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, deberán ir firmados por el secretario del despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda, y sin estos requisitos no serán obedecidos. Los reglamentos, decretos y órdenes del Presidente, relativos al Gobierno del Distrito Federal y a los Departamentos Administrativos, serán enviados directamente por el Presidente al gobernador del Distrito y al jefe del departamento respectivo.

En la 9a. sesión ordinaria del Congreso Constituyente, sin discusión y por unanimidad de 142 votos fue aprobado el artículo 92, relativo al refrendo, fue reformado en 1981, para facultar a los jefes de Departamentos Administrativos con el refrendo y suprimir la referencia expresa al gobernador del Distrito Federal, puesto que se trata de un jefe de Departamento y por tanto, queda incluido en el enunciado general.

Con lo anterior se ha hecho referencia a los antecedentes constitucionales del refrendo, mencionado las etapas de la historia de México desde el inicio de la independencia hasta la Constitución de 1917.

Esto se refiere a las distintas leyes que a través de la evolución del refrendo en México han existido.

El primer antecedente a este respecto, es la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás Dependencias, en el cual establecía que los decretos, reglamentos acuerdos y órdenes que expida el Presidente de la República, o las leyes que promulgue, relacionadas con ramos de las competencias de dos o más Secretarías, deberán ser refrendados por todos y cada uno de los Secretarios encargados de las Dependencias a que el asunto corresponda. Consecuentemente, se expide una nueva Ley, la de Secretarías y Departamentos de Estado, la cual establecía que las leyes, decretos, acuerdos y órdenes expedidos por la Presidencia de la República, deberán para su validez y observancia constitucionales, ir firmados por el secretario o jefe del Departamento que corresponda; y cuando se refieran a la competencia de dos o más Secretarías o Departamentos deberán ser refrendados por todos los titulares de las Dependencias a que el asunto corresponda.

La anterior ley hacía referencia a los reglamentos y no a las leyes, como lo hace la ley de 1935, y como lo hace la siguiente de 1940, que establecía sobre la firma del ministro las mismas consideraciones que las de la ley de 1935.

En marzo de 1940 se crea el Reglamento del artículo 24 de la Ley de Secretaría y Departamentos de Estado de 1940, que contenía solo tres artículos en los que se decía que las leyes, decretos y órdenes que se sometían a la firma del C. Presidente de la República deberán ser signados previamente por el secretario o jefe del Departamento que corresponda, y que cada una de las hojas en que se contengan los actos ya mencionados, llevarán las rúbricas del encargado del Ejecutivo federal y de los funcionarios que se describen en el artículo anterior. Después aparecen dos leyes más, que curiosamente son publicadas en el mismo mes de diciembre; la única

explicación que se puede dar al respecto, sin tomar en cuenta que las dos establecían las mismas condiciones que la ley anterior sobre el refrendo, es, que en la primera al momento de publicarla, no llevaba el refrendo de todos los titulares de las Secretarías y Departamentos de Estado, posteriormente surge una ley con la misma denominación, pero de 1958, que tenía las mismas palabras que la ley anterior; pero excluía la mención de los Jefes de Departamentos Administrativos; apareciendo después la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, en la que se elimina la mención de ley y de las órdenes que pudiera expedir el Presidente de la República.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la que actualmente nos rige, fue adicionada con un segundo párrafo, por el que fuera en ese entonces Presidente de la República, Miguel de la Madrid Hurtado, en el que se establece que tratándose de los decretos promulgatorios de leyes o decretos expedidos por el Congreso de la Unión, solo se requerirá la firma del secretario de Gobernación.

El jurista Salvador Rocha Díaz, hace una anotación que a la letra dice "la adición al artículo 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aprobada por el Congreso de la Unión, en mi opinión es congruente con los preceptos constitucionales que rigen la materia; y su propósito principal fue el plasmar en texto expreso, lo que era obligada conclusión de la interpretación de los propios preceptos constitucionales". Esto, por el mal uso que se efectuaba del refrendo, que por ser una figura de derecho administrativo, solo debe ser usada, para los actos propios del Ejecutivo.

Es así que resulta necesario realizar un análisis de las finalidades del refrendo que es lo que la teoría del derecho, ya sea constitucional o administrativo, no han podido aclarar.

La acumulación de sanción y promulgación aunque responda a nuestra tradición no es frecuente en el Derecho Comparado en el que, en términos generales, la fórmula elegida responde al carácter monárquico o republicano de la forma de Estado, no obstante, existen excepciones no sólo históricas como la del Estatuto Albertino en

Italia, sino también en textos actualmente vigentes como la Constitución belga, cuyo texto compilado de 17 de febrero de 1994 dispone en su artículo 109 que el Rey "sancionará y promulgará" las leyes.

Entre otras monarquías europeas la Constitución del Reino de Dinamarca, de 5 de junio de 1953, dice en su artículo 14 que "La firma del Rey al pie de las decisiones en materia de legislación y de gobierno confiere a éstas fuerza ejecutiva, siempre que vaya acompañada del refrendo de uno o varios ministros.

Cada ministro será responsable de la decisión que haya refrendado"; y la Ley Fundamental del Reino de los Países Bajos, del 19 de enero de 1983, establece en su artículo 87.1 que: "Toda propuesta legislativa se convertirá en ley una vez aprobada por los Estados Generales y sancionada por el Rey", mientras el artículo 88 remite a la ley la regulación de la promulgación y entrada en vigor de las leyes.

En cambio, entre las repúblicas se puede citar el artículo 73 de la Constitución italiana de 1947, el cual únicamente habla de promulgación, dándole la atribución al Presidente de la República dentro del plazo de un mes desde la aprobación de las leyes, aunque éstas pueden disponer otra cosa si se ha declarado su urgencia, la publicación se hará inmediatamente después de su promulgación y entrará en vigor, salvo disposición legal en contrario, al decimoquinto día de su publicación.

El artículo 74 permite al Presidente solicitar una nueva deliberación a las Cámaras antes de la promulgación de una ley. Pero éstas pueden aprobarla de nuevo, de forma que deba promulgarse.

Igualmente, el artículo 82 de la Ley Fundamental de Bonn, según el cual las leyes "serán promulgadas por el Presidente federal, una vez refrendadas y publicadas en el Boletín de Legislación Federal". Si no se especifica otra cosa, entrarán en vigor al decimocuarto día posterior a su publicación.

Finalmente, el artículo 10 de la Constitución francesa de 1958 establece que: "El Presidente de la República promulgará las leyes dentro de los quince días siguientes a

la comunicación al Gobierno de la Ley definitivamente aprobada. El Presidente de la República podrá, antes de expirar dicho plazo, pedir al Parlamento una nueva deliberación de la ley o de alguno de sus artículos. No se podrá denegar esta nueva deliberación".

La teoría del Derecho Constitucional y Administrativo, frecuentemente atribuye a la figura del refrendo al menos, tres finalidades que no son compartidas de manera general por todos los juristas. Las finalidades de las que se tiene conocimiento son: certificar la autenticidad de una firma, limitar la actuación del Ejecutivo y trasladar la responsabilidad del Presidente al ministro refrendatario.

"De las diversas finalidades que pueden atribuirse al refrendo, la menos probable es la que asigna una simple función de fedatario". Con estas palabras el maestro Ramírez Fonseca, expresa claramente que es equívoco pensar que se le dé al ministro refrendatario tal función; en primer lugar el artículo 92 constitucional, no le da a esta figura la calidad de fe, sino sólo la hace como forma para darle a los actos celebrados por el Presidente, dentro de su esfera administrativa, una validez y vigencia constitucional, al expresar que sin éste requisito no serán obedecidos.

Es posible que en alguna época el refrendo tuviera esa función, pero el artículo 1° del Reglamento de la Ley de Secretarías de Estado de 1940, declaraba que la firma del ministro sería antes que la del jefe del Ejecutivo; esto fue lo que quitó la duda de su esencia, porque el hecho de firmar antes deja a un lado tal función. En nuestra época encontramos que el titular del Poder Ejecutivo, es un funcionario público en los términos del artículo 108 constitucional, y en esas condiciones, el Código Federal de Procedimientos Civiles a la letra dice que: son documentos públicos los expedidos por funcionarios públicos en ejercicio de su función.

Aquí encontramos que para que estos documentos, los expedidos por funcionarios públicos, tengan la calidad de públicos sólo se necesita que el funcionario esté en ejercicio de su función. En la doctrina mexicana hay innumerables autores que le dan al refrendo la finalidad de autenticación; uno de ellos es De la Madrid; otro, es Burgoa

asienta que "el refrendo tradicionalmente ha sido, en derecho privado el medio por el cual se legaliza algún acto proveniente de los órganos estatales, dando fe de la autenticidad de la firma de la persona que funja como su titular. Desde este punto de vista el secretario del despacho, como refrendatario de los actos principales a los que se refiere el artículo 92 constitucional, no es sino un simple autentificador de la firma del Presidente , que calce los documentos en que tales actos consten". También comparte esta opinión el maestro Gabino Fraga, al decir además, "que esta finalidad se ve reforzada por dos argumentos: que el goce y ejercicio de todas las facultades ejecutivas las tiene el Presidente, y que el Presidente pueda nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado"; a este respecto el maestro Serra Rojas agrega que "el refrendo es el acto de autorización y autenticación que el secretario de Estado hace de los actos del Presidente de la República, para ser obedecidos".

En contra de esta finalidad están los maestros Ramírez Fonseca y Tena Ramírez, el cual agrega; que "la intervención del secretario de Estado no se agota en la modesta función de dar fe, a la firma del jefe del Ejecutivo"; el maestro Acosta Romero agrega: "conforme al artículo 92 de la Constitución no se prevé que uno de los efectos de la firma del secretario sea autenticar, tampoco en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ni en otras leyes orgánicas de las secretarías de Estado, se faculta expresamente a los secretarios de Estado, precisamente para certificar o autenticar los actos del Presidente de la República, mediante el refrendo ministerial, de donde, si no tiene competencia expresa para ello, dudamos en estricto derecho, que uno de los efectos de dicho refrendo sea el ya enunciado", y continua diciendo el maestro Fraga, "es más, la función de los secretarios de Estado en este caso, no es la de ser fedatarios, sino que, precisamente con su firma, cumplen un requisito constitucional para que los actos del Presidente sean obedecidos, por lo que debe comprenderse, en nuestra opinión, que el refrendo ministerial establece una responsabilidad del secretario frente al Presidente, en relación con los actos en los cuales esta de acuerdo".

Por lo que se puede emitir una conclusión respecto a la primera de las finalidades "certificar la autenticidad de una firma", que el hecho de atribuírsele la finalidad de certificación al refrendo, no se ve, como debería ser, apoyada en situaciones de derecho que le den esa esencia.

La segunda finalidad que la doctrina le atribuye a la figura del refrendo, es la de limitar la actuación del Ejecutivo; esto quiere decir que con la participación del ministro refrendatario, se estima que el Presidente pierde algo de su amplitud administrativa.

Para el maestro Tena Ramírez el refrendo existe aparentemente en nuestro sistema, puesto que conforme al artículo 92 de la Constitución, el acto del Presidente carece de validez sin la firma del secretario del ramo, parece que la actuación del primero está limitada a la actuación del segundo, pues exige para su eficacia una voluntad ajena; si esta voluntad falta, la del Presidente no basta, y agrega, "la limitación que produce el refrendo es manifestada en los regímenes parlamentarios, donde el jefe del Ejecutivo está imposibilitado para separar de su cargo al ministro que se rehúsa a estampar el refrendo, porque en el sistema parlamentario la designación y la renuncia del gabinete, dependen de la mayoría que prevalezca en el Parlamento y no de la voluntad del Ejecutivo, según hemos visto. La negativa a firmar por parte del ministro, equivale en ese caso, a reprobación del acto por parte del Parlamento. De tal suerte, en el sistema parlamentario es insustituible la voluntad personal del ministro refrendatario. En nuestro caso ocurre algo que es totalmente distinto: si un secretario de Estado se niega a refrendar un acto del Presidente, su renuncia del cargo es inaplazable, porque la negativa equivale a no obedecer una orden del superior que lo ha designado libremente, y que en igual forma puede removerlo. Es cierto que el Presidente necesita contar, para la validez de su acto, con la voluntad del secretario del ramo, pero no es preciso que cuente con la voluntad insustituible de determinada persona, puesto que puede a su arbitrio cambiar a las personas que integran su gabinete. Por lo tanto, el refrendo no implica en nuestro sistema una limitación insuperable, como en el parlamentario; para ello sería necesario que el Presidente no hallara a persona alguna

que, en funciones de secretario, se prestara a refrendar el acto. El refrendo en el sistema presidencial, puede ser a lo mucho una limitación moral.

La tercer finalidad que se le atribuye a la figura del refrendo en la legislación mexicana es, la de trasladar la responsabilidad del jefe del Ejecutivo al ministro refrendatario. Es necesario considerar a las secretarías de Estado como órganos político-administrativos de acuerdo con las funciones adscritas a su despacho, tal y como se encuentran apreciadas en el Diario de Debates del Congreso Constituyente de Querétaro, donde también se menciona que tales órganos se necesitan para el desempeño de las labores del Ejecutivo, entendiéndose cada uno con los diversos ramos de la administración, de ahí que son órganos del Ejecutivo. Por lo que, el secretario de Estado es un colaborador inmediato del Presidente de la República con quien comparte la responsabilidad del manejo de los asuntos de la nación, en la posición de competencias del ramo público asignado.

Se pueden apreciar varias suposiciones en la actividad de refrendatario, que al menos teóricamente, son susceptibles de vulnerar el sistema presidencial o el régimen de legalidad que debe caracterizar el accionar público, en tal caso habría que aclarar la naturaleza de la responsabilidad, que en su caso sucedería. Por lo que de esta manera es muy probable y factible que se den los siguientes supuestos.

La negativa de refrendar un acto presidencial.

La negativa o diferimiento de refrendar un decreto promulgatorio.

El refrendo de instrumentos administrativos ilícitos sin conocimiento alguno de causa.

El refrendo de instrumentos administrativos con conciencia de ello.

El refrendo innecesario.

La primer suposición de ilicitud de responsabilidades es la negativa de refrendar un acto presidencial, esto acarrearía la destitución del agente refrendatario por parte del Ejecutivo y no acarrearía responsabilidad alguna.



La segunda suposición de ilicitud consiste en la negativa o diferimiento de refrendar un decreto promulgatorio, lo cual provocaría una grave responsabilidad que daría lugar a la substanciación de un juicio político, ya que habría una infracción constitucional o en su caso menor a las leyes federales con perjuicio a la Federación.

La tercera suposición de ilicitud consiste en el refrendo de instrumentos ilícitos sin conocimiento de causa en el que no hay responsabilidad, ya que existen medios ordinarios y extraordinarios para combatir la resolución, en la que se le adjudique responsabilidad al refrendadote, que actuó supuestamente creyendo hacer lo correcto, que al contrario del refrendo de los instrumentos administrativos ilícitos, que se hacen con plena conciencia de ello en la que hay una responsabilidad jurídica y política, que podría ser penal y; el refrendo innecesario como un último supuesto de ilicitud en el refrendo no contiene ningún grado de esta, y mejor dicho contiene o es un defecto por exceso.

Es necesario precisar que el ministro no es responsable políticamente frente al Congreso, como lo sería en un sistema parlamentario.

A pesar de que la fundamentación primaria del refrendo se encuentra sustancialmente en el artículo 92 de la Constitución y que el refrendo aparece en la mayoría de los estudios doctrinarios en el campo del derecho constitucional, se considera que esta figura fue creada como un acto formal y materialmente administrativo, ya que esta inmersa en el ámbito del derecho administrativo, y si tomamos en cuenta que los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes que expide el Presidente de la República tienen como fundamento el proveer en la esfera administrativa para el exacto cumplimiento de las leyes que son dictadas por el Congreso de la Unión, por lo que nos encontramos en presencia de actos formalmente y materialmente administrativos sin perjuicio de la fundamentación constitucional y de que ésta fundamentación constitucional sea la que mas importancia le ha dado.

En razón a lo anterior se puede concluir que en nuestro país, el titular del Poder Ejecutivo es el Presidente de la República, y como tal, ejerce funciones propias y

exclusivas. Los secretarios de Estado, son parte del Poder Ejecutivo, pero tienen un carácter de auxiliares que actúan por delegación del mismo; por lo tanto a ellos no les corresponden las funciones o atribuciones que constitucionalmente se atribuyen al titular del Ejecutivo entre las que se encuentra el proceso legislativo que establecen los artículos 71 y 72 constitucionales. Al tener los secretarios de Estado la posibilidad de refrendar los actos del presidente, sería como si éstos tuvieran injerencia sobre el mencionado proceso legislativo, por lo que se estarían extralimitando de sus funciones.

Cuando el refrendo se incorporó en nuestro marco legal, tenía como finalidad que los secretarios de Estado fueran responsables de los actos del presidente, sin embargo esto no se ha podido cumplir a cabalidad en virtud de la autoridad que el Presidente ejerce sobre sus colaboradores y la libertad absoluta que posee para removerlos en caso de desavenencia.

Por lo anteriormente expuesto se hace necesario derogar el artículo 92 constitucional, ya que dentro de las finalidades que se le atribuyen al refrendo como lo es la de limitar la actuación del jefe del Ejecutivo, ser un simple fedatario, y trasladar la responsabilidad del acto del Ejecutivo al ministro refrendatario, a ninguna se le puede dar validez, como lo expresa Tena Ramírez, "esto es una limitación moral", ya que el hecho de no prestar la firma a un acto del Ejecutivo que nombró al secretario de despacho, significaría su inmediata cesación del cargo, pues no es posible que el Ejecutivo siendo quien nombró a su propio gabinete, se le limiten sus actuaciones por una firma llamada refrendo.

Además de lo anterior es conveniente adecuar la legislación secundaria que en este caso sería la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus artículos 13 y 27, para que sean concordantes a la propuesta de derogación al artículo 92 constitucional, que se propone a continuación.

Por lo anteriormente manifestado en el cuerpo de la presente iniciativa se propone para su discusión el siguiente:

## **Proyecto de Decreto**

**Artículo Primero.-** Se deroga el artículo 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 92.-** Derogado.

**Artículo Segundo.-** Se derogan los artículos 13 y 27, párrafo segundo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para quedar como sigue:

**Artículo 13.-** Derogado

**Artículo 27.-** A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I.-

II.- Derogado

III.-

## **Transitorio**

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

## **Notas:**

1 Principios de Doctrina del PAN 1965.

Dip. Sergio Vázquez García (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1880-II, jueves 10 de noviembre de 2005.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA MINERVA HERNÁNDEZ RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

La suscribe, diputada a la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta honorable Cámara de Diputados, la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativos al Poder Judicial Federal, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

En el año de 1994 fue aprobado y publicado un decreto de reformas a la Constitución federal que en términos generales se identificó con una serie de cambios al poder judicial, aunque en realidad se refería a diferentes temas, como la procuración de justicia, la seguridad pública y el control de la constitucionalidad.

Uno de los aspectos más importantes de este decreto se relacionaba con el control de la constitucionalidad y con el intento de convertir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal constitucional, siguiendo la tendencia predominante en los países latinoamericanos en cuanto a esta estructura de sus sistemas políticos, en muchos de los cuales ha sido adoptado el sistema de control de la constitucionalidad "concentrado", abandonando el limitado e imperfecto sistema "difuso" copiado de los Estados Unidos de Norteamérica por la mayoría de ellos.

En cuanto al Poder Judicial federal, uno de los elementos más significativos de la reforma constitucional fue la reestructuración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual ahora se integra por once ministros, en lugar de los veintiuno que la

componían hasta antes de 1995, año en el que se renovó este tribunal en su totalidad conforme a esta modificación.

En este mismo decreto se modificó la forma de designación de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales son propuestos en ternas por el Presidente de la República a la Cámara de Senadores para su aprobación, de conformidad con el artículo 96 constitucional vigente.

Igualmente, los requisitos para ser miembro de este tribunal fueron modificados, exigiéndose ahora, entre otros, que los candidatos a ministros tengan título de licenciado en derecho con una antigüedad de por lo menos diez años con relación a la fecha de su postulación, además de experiencia en el Poder Judicial federal.

Transcurridos diez años de esta reforma constitucional y a pesar de la inclusión de nuevos recursos de protección de la Constitución, como las "controversias constitucionales" y las "acciones de inconstitucionalidad", las voces más autorizadas de los especialistas en derecho constitucional de nuestro país coinciden en cuanto a los defectos del sistema mexicano de control de la constitucionalidad, el cual es estructuralmente confuso y prácticamente poco eficaz.

El control de la constitucionalidad está distribuido entre diversos órganos jurisdiccionales, de manera caótica e irracional, de lo cual es ejemplo el hecho de que la Suprema Corte de Justicia es simultáneamente competente e incompetente para controlar la constitucionalidad del ejercicio del poder político en materia electoral.

Los medios de control de la constitucionalidad son insuficientes, razón por la cual siguen existiendo decisiones de quienes ejercen el poder cuya conformidad con la Constitución no puede verificarse adecuadamente, tales como las omisiones legislativas o de cualquier otra naturaleza; algunas normas generales que siguen siendo limitadamente controladas mediante el juicio de amparo; las reformas a la Constitución, cuya constitucionalidad no ha sabido controlar una suprema corte que

expresamente se ha declarado incompetente en la materia; y los conflictos entre los órganos del Estado distintos a los que son ocasionados por invasión de competencias.

Particularmente importante es el hecho incontrovertible de que a lo largo de diez años, la Suprema Corte ha emitido innumerables resoluciones basadas en interpretaciones erróneas y subjetivas de las normas constitucionales y lo que es más grave todavía, ha dictado varias sentencias claramente anticonstitucionales, de las cuales es un ejemplo inobjetable la que correspondió a la controversia constitucional 109/2004 en materia presupuestal promovida por el Presidente de la República en contra de esta H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión en diciembre del año pasado, la cual dio origen a un juicio anticonstitucional e ilegal desde su inicio hasta su terminación, admitido, tramitado y resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación con absoluto desprecio por las normas constitucionales y por las leyes aplicables.

Sin desconocer los incontables defectos estructurales de nuestro sistema de control de la constitucionalidad, los cuales justifican las diversas propuestas de reestructuración que han presentado en distintos ámbitos los especialistas en la materia, resulta particularmente preocupante que la mayoría de los ministros de la Suprema Corte de Justicia siga mostrando su incapacidad para desempeñarse como jueces constitucionales y su clara tendencia a servir de manera obsequiosa al Presidente de la República al emitir sus sentencias en los casos en los que éste tiene interés expreso o implícito.

Este órgano de control, al que erróneamente se le considera un "tribunal constitucional", está integrado por ministros que no reúnen los dos requisitos esenciales propios de los miembros de este tipo de órganos, a saber: la especialización en materia constitucional y de control de la constitucionalidad y la independencia en el ejercicio de sus atribuciones.

En cuanto a lo primero, resulta indispensable que un requisito para ser ministro de la Suprema Corte sea precisamente, la especialización del candidato, objetivamente comprobable, en materia constitucional y de control de la constitucionalidad.

Consecuentemente, se propone una adición al artículo 95 de la Constitución federal, con el objeto de que los integrantes de este alto tribunal además de ser licenciados en derecho, sean especialistas en los asuntos relativos a la competencia del órgano jurisdiccional del que formarán parte, lo cual contribuirá de manera determinante a la idoneidad técnica de las resoluciones de estos jueces.

El cumplimiento de este requisito podrá acreditarse mediante los estudios de postgrado respectivos, la impartición de cátedras en la materia; la publicación de libros relativos a esta temática y la aprobación de un curso especializado preparatorio para ocupar el cargo, con la antigüedad suficiente e indispensable en cada caso, para certificar que ese conocimiento es real y anterior a la postulación para ocupar el cargo.

En cuanto a la independencia de los miembros de este tribunal y a la imparcialidad de sus decisiones, es evidente que ni la una, ni la otra pueden lograrse sin un adecuado sistema de designación de los ministros que las garantice. En la actualidad, como todos sabemos, es el Presidente de la República el único que puede proponer a los integrantes de las ternas para que la Cámara de Senadores escoja a los nuevos ministros de la Suprema Corte.

Está a la vista de todos que durante más de diez años, la Suprema Corte de Justicia ha sido objeto de presiones provenientes del Poder Ejecutivo, las cuales se han ejercido eficazmente cada vez que los presidentes de la República han tenido interés en algún asunto sometido a la jurisdicción de este tribunal. Ejemplos conocidos de lo anterior son las resoluciones aprobadas por la mayoría de los ministros con relación a asuntos tan relevantes como el anatocismo, la generación de energía eléctrica por particulares, el Fobaproa y recientemente, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente ejercicio fiscal.

La dependencia de los ministros de la Suprema Corte del Presidente de la República está directamente relacionada con su forma de designación. En consecuencia, es necesaria una modificación radical del sistema vigente, con el propósito de que la totalidad de los integrantes de este tribunal no provenga de una decisión del titular del

Poder Ejecutivo federal. Se propone que los ministros sean designados por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, sin intervención de ningún otro órgano constituido. Todos los candidatos deberán reunir los requisitos señalados en la Constitución federal y tendrán que aprobar los exámenes correspondientes al curso para ser ministro de la Suprema Corte que preparará e impartirá la Universidad Nacional Autónoma de México, en materia constitucional y de control de la constitucionalidad, correspondiendo a la ley orgánica respectiva la determinación de los procedimientos específicos para que cada una de estas Cámaras haga las designaciones.

Si bien la modificación de los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte y la forma de designación de estos servidores públicos, constituyen el objeto esencial de esta iniciativa, de manera simultánea se propone la adecuación de otras normas constitucionales relacionadas con los temas anteriores.

Una de ellas de enorme importancia, se refiere a las remuneraciones que perciben los ministros de la Suprema Corte y en general, los jueces y los magistrados federales, asunto que como se sabe, ha sido discutido públicamente en los últimos meses. De acuerdo a las disposiciones en vigor, las percepciones de estos funcionarios se determinan en el Presupuesto de Egresos de la Federación y no pueden ser disminuidas durante el tiempo de su encargo. Como se sabe, actualmente no existe claridad, ni transparencia sobre el delicado asunto relativo a los sueldos de los integrantes de los tribunales federales, ni a la administración general de los recursos financieros de los que dispone el Poder Judicial de la Federación.

Consecuentemente, se propone la supresión de las normas constitucionales que obstruyen la adecuada y oportuna revisión del ejercicio presupuestal de los tribunales del Poder Judicial federal y particularmente, de la Suprema Corte de Justicia y que limitan la posibilidad de ajustarlo y reasignarlo anualmente de conformidad con las prioridades que en la materia determine esta H. Cámara de Diputados, específicamente en lo relativo a la remuneración de los ministros, magistrados y jueces federales, así como a las pensiones y prestaciones que se les asignan en la



actualidad una vez que han dejado de ejercer el cargo, cuyos montos ofenden a una sociedad caracterizada por las necesidades insatisfechas de la inmensa mayoría de sus miembros.

Es indiscutible que un sistema político democrático debe apoyarse en un poder judicial sólido y bien estructurado. Sin embargo, la eficiencia de éste, la calidad de sus resoluciones, la imparcialidad e independencia de sus jueces y la capacidad de éstos para desempeñar sus atribuciones requieren de un marco constitucionalidad adecuado y moderno. Esta necesidad resulta impostergable en el caso del tribunal de más alta jerarquía en nuestro país, cuyos miembros deben estar capacitados para poner en práctica eficientemente el sistema de control de la constitucionalidad, basando sus sentencias en un conocimiento profundo de la materia y en una indiscutible independencia de quienes ejercen el poder político, cuya correspondencia con la Constitución deberán establecer estos jueces especializados.

Por lo anteriormente someto a consideración de esta soberanía el **decreto por el que se reforma y adiciona la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.-** Se deroga la fracción VIII del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Segundo.-** Se adicionan dos párrafos a la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 79.- ...**

...

I.- ...

...

Igualmente, estará facultada para ejercer las funciones de fiscalización a las que se refiere el primer párrafo de esta fracción durante el ejercicio fiscal

correspondiente, cuando así se lo solicite la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por el voto de la mayoría simple del total de sus miembros, sin necesidad de dictamen previo de la comisión respectiva, o bien, por decisión de la comisión competente de conformidad con la ley orgánica, mediante el voto de la mayoría simple de sus integrantes.

Ninguna autoridad de gobierno, ni administrativa y ningún tribunal federal podrán impedir u obstaculizar mediante actos, omisiones, sentencias o resoluciones de cualquier otra naturaleza, el ejercicio de las atribuciones que esta Constitución o las leyes confieren a la entidad de fiscalización superior de la Federación, cuya competencia se extiende a cualquier tipo de acto u omisión, sin importar la forma que revista, relacionado directa o indirectamente con las decisiones de los poderes de la Unión concernientes a las materias señaladas en el primer párrafo de esta fracción.

II.- ...

III.- ... y

IV.- ...

**Artículo Tercero.-** Se deroga la fracción XVIII del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Cuarto.-** Se reforma el párrafo tercero, se derogan los párrafos noveno y décimo y se reforma el párrafo decimoprimer, el cual pasa a ser párrafo noveno, todos del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 94.-** ...

...

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estará integrada por once ministros, los cuales ejercerán el cargo durante quince años. Los ministros sólo podrán ser removidos de su responsabilidad en los términos del título cuarto de esta Constitución. La Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionará como tribunal en Pleno o en dos Salas, de conformidad con lo que establezca la ley de la materia.

...

...

...

...

...

Sólo cuando una persona haya ocupado el cargo de ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación con el carácter de provisional o interino podrá ser designado para volver a ejercerlo, pero la duración de uno y otro periodos en su conjunto no podrá exceder el término de quince años que esta Constitución señala para el desempeño de esta responsabilidad. Ninguna persona podrá ocupar el cargo de ministro de la Suprema Corte durante un periodo superior al señalado en este artículo, en forma continua o discontinua, sin importar con qué carácter lo haya desempeñado.

**Artículo Quinto.-** Se reforma el rubro, se adiciona la fracción I, se reforma la fracción IV, se reforma la fracción V, se adiciona una fracción VII y se deroga el último párrafo, todos correspondientes al artículo 95 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

**Artículo 95.-** Para ser Ministro de la Suprema Corte de Justicia deberán reunirse los siguientes requisitos:

- I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles y haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de su designación;

II.- ...

III.- ...

IV.- Ser doctor en derecho graduado en una universidad pública nacional, con base en una investigación doctoral especializada en el área constitucional, habiendo obtenido el grado por lo menos cinco años antes del día de la designación; tener obra escrita y publicada en la materia con la misma antigüedad como mínimo; y haber impartido esa cátedra en una universidad pública oficialmente reconocida, al menos durante cinco años continuos o diez discontinuos antes de su designación. Estos requisitos deberán acreditarse mediante los documentos y los registros públicos respectivos y las publicaciones correspondientes.

V.- 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;

VI.- ...; y

VII.- Acreditar los exámenes correspondientes al curso de especialización para ser ministro de la Suprema Corte que será preparado e impartido por la Universidad Nacional Autónoma de México, el cual versará sobre las materias constitucional y de control de la constitucionalidad, con una duración de por lo menos 80 horas y con una asistencia mínima al 80% de las sesiones.

**Artículo Sexto.-** Se reforma en su totalidad el artículo 96 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 96.-** De la totalidad de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, seis serán designados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y cinco por la Cámara de Senadores, en ambos casos por el voto de las dos terceras

partes del total de sus miembros, en los términos de la ley orgánica correspondiente. La designación como ministros de la Suprema Corte de personas que no reúnan los requisitos establecidos en esta Constitución será causa de responsabilidad oficial de los servidores públicos que la hayan hecho o aprobado. La verificación del cumplimiento de estos requisitos corresponde a las Cámaras del Congreso de la Unión. En el caso de los ministros designados por la Cámara de diputados, la de Senadores hará la verificación respectiva, en tanto que la primera hará lo propio en relación a las designaciones de la segunda. Aunque haya sido emitido y aprobado un dictamen sobre el cumplimiento de los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia en una u otra Cámara, según corresponda, cualquier ciudadano, aportando los elementos de juicio respectivos, podrá denunciar ante la que no lo haya hecho, el incumplimiento de lo establecido en una o en varias fracciones del artículo 95 de esta Constitución, lo cual obligará a que el caso vuelva a ser revisado, dictaminado y aprobado de ser procedente, en la Cámara originalmente facultada al efecto, una vez desahogada la denuncia. Cuando una designación sea hecha a favor de una persona que no reúna los requisitos constitucionales para ejercer el cargo de ministro de la Suprema Corte, no se le podrá volver a considerar para este efecto, en los siguientes cinco años, aunque con posterioridad los cumpla. Si se comprueba que una de las Cámaras aprobó el nombramiento de una persona que no reunía los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte, perderá el derecho a hacer la designación en ese caso concreto, correspondiendo a la otra Cámara la determinación de la persona que ocupará el cargo, en los términos de esta constitución.

**Artículo Séptimo.-** Se reforma en su totalidad el artículo 98 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes términos:

**Artículo 98.-** Los ministros de la Suprema Corte podrán renunciar al cargo, o pedir licencia para separarse de él temporalmente. Las renunciaciones y las licencias se tramitarán ante el órgano que haya hecho la designación, en los términos establecidos en las leyes respectivas. Las licencias que no excedan de dos meses podrán ser concedidas por la propia Suprema Corte de conformidad con la ley orgánica

correspondiente. Las licencias que excedan de cuatro meses se considerarán como faltas temporales y en su caso, absolutas, procediéndose a la substitución del ministro con base en lo que señalan este artículo y las normas aplicables. La duración de las licencias y de las faltas temporales se considerará como un período efectivo para el cómputo de los quince años de ejercicio del cargo.

Las ausencias de un ministro que no excedan de un año se considerarán faltas temporales y serán suplidas mediante la designación de un ministro interino, la cual hará el mismo órgano que designó al ministro ausente. El ministro interino dejará de ejercer el cargo en cuanto se reincorpore a su oficina el ministro ausente, interrumpiéndose el cómputo del ejercicio de esta responsabilidad para el primero. Las faltas que excedan de un año continuo se considerarán como absolutas.

Las faltas absolutas se suplirán mediante la designación de un ministro sustituto, la cual realizará el mismo órgano que designó al ministro ausente. El ministro sustituto ejercerá el cargo a lo largo del periodo respectivo hasta que se cumplan los quince años durante los cuales el ministro ausente debía haberlo ejercido, interrumpiéndose el cómputo del ejercicio de esta responsabilidad para el primero en cuanto deje el cargo.

Los ministros interinos, sustitutos, provisionales o suplentes, cualquiera que sea denominación, tendrán que cumplir inexcusablemente con los requisitos establecidos en el artículo 95 de esta Constitución.

**Artículo Octavo.-** Se reforma el párrafo noveno del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 99.-** ...

...

...

...

...

...

...

...

Los Magistrados Electorales que integren la Sala Superior durarán en su cargo diez años improrrogables y deberán satisfacer los requisitos que establece esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el artículo 95, con excepción de los que se mencionan en las fracciones IV y VII de este precepto, además de los que señalen las leyes. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los Magistrados Electorales de la Sala Superior serán tramitadas, cubiertas y otorgadas por dicha Sala, según corresponda, en los términos de esta Constitución y de las leyes aplicables.

...

...

**Artículo Noveno.-** Se reforma el párrafo tercero del artículo 100 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

**Artículo 100.-** ...

...

Todos los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución, con excepción de los establecidos en las fracciones IV y VII de este precepto y ser personas que se hayan distinguido por su capacidad profesional y administrativa, honestidad y honorabilidad en el ejercicio de sus actividades. En el

caso de los designados por la Suprema Corte, deberán gozar, además con reconocimiento en el ámbito judicial.

...

...

...

...

...

...

### **Transitorios**

**Primero.-** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, con excepción de lo que se disponga en los siguientes artículos.

**Segundo.-** Los actuales ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, independientemente de la fecha en la que hayan sido designados, concluirán sus funciones en el año 2010, salvo los que deban hacerlo antes de conformidad con el párrafo tercero, del artículo Cuarto transitorio del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1994. Los dos ministros cuyo periodo vencerá el 30 de noviembre del año 2006 serán designados por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mientras que los dos ministros cuya función concluirá el 30 de noviembre de 2009, lo serán por la Cámara de Senadores, de conformidad con lo establecido por el presente decreto. Estos nuevos ministros ocuparán el cargo durante quince años. Ninguno de los ministros cuyo periodo concluirá en el año 2010 de conformidad con este artículo, podrá ser designado nuevamente para ejercer el cargo, con ningún carácter.



En el año 2010, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión designará a cuatro nuevos ministros y la Cámara de Senadores a otros tres, en los términos de esta constitución y de las leyes aplicables, todos los cuales ejercerán el cargo durante quince años.

**Tercero.-** En caso de que sea necesario designar a uno o a varios ministros de la Suprema Corte antes de 2010, con motivo de renunciaciones o faltas absolutas de los que actualmente desempeñan el cargo, la Cámara de Diputados designará a los dos primeros, la de Senadores a los dos siguientes, nuevamente la primera a otros cuatro y la segunda a otros tres, de ser necesario. Estos nuevos ministros cumplirán un periodo máximo de quince años y no podrán ser designados nuevamente con ningún carácter.

Las faltas temporales de los actuales ministros se suplirán mediante la designación de ministros interinos, cuyo nombramiento se hará por los órganos señalados en el párrafo anterior, de conformidad con el orden de intervención de cada uno en él establecido. Estos ministros dejarán su lugar al ministro ausente en cuanto éste reasuma sus responsabilidades. Todos los ministros a los que se refieren el presente artículo y el anterior, deberán cumplir con los requisitos señalados en este decreto para ocupar el cargo.

Las renunciaciones y las licencias de los actuales ministros de la Suprema Corte de Justicia que se presenten o se soliciten desde la entrada en vigor de este decreto, hasta el año 2010 se tramitarán de conformidad con los párrafos tercero y cuarto del artículo 98 de esta constitución, antes de su reforma por el presente decreto, a menos que el ministro que se ausentara haya sido designado de acuerdo a las normas vigentes, caso en el cual se aplicarán éstas. En cualquier hipótesis, para el caso de renuncia, la sustitución se hará de conformidad con las normas aplicables establecidas en este decreto.

**Cuarto.-** La remuneración de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados y de los jueces federales, así como sus prestaciones y

cualquier otro tipo de percepciones que reciban podrán ser modificadas sin ninguna restricción, desde el año fiscal inmediato posterior a la publicación de este decreto, mediante las disposiciones correspondientes que se establezcan en el Presupuesto de Egresos de la Federación respectivo aprobado por la Cámara de diputados del Congreso de la Unión y las adecuaciones normativas necesarias al efecto.

**Quinto.-** La pensión que se asigna a los ministros en retiro dejará de aplicarse desde el momento en que este decreto entre en vigor. Los ministros que actualmente ejercen el cargo no tendrán derecho a recibirla en cuanto dejen de ocuparlo. En cualquier caso, para unos y otros ministros se aplicará el régimen de pensiones y jubilaciones que corresponda a los servidores públicos del Poder Judicial federal, de conformidad con las leyes aplicables.

**Sexto.-** Las atribuciones que le confiere este decreto a la entidad de fiscalización superior de la Federación se ejercerán con relación a los ejercicios fiscales y a la administración presupuestal de la Suprema Corte y de los tribunales federales, anteriores a su entrada en vigor, sin restricción alguna.

**Séptimo.-** Los órganos competentes de conformidad con el orden constitucional y las leyes deberán expedir las normas jurídicas y realizar los actos jurídicos de cualquier otra naturaleza necesarios para aplicar adecuadamente las reformas constitucionales establecidas en el presente decreto, en un plazo máximo de treinta días naturales contados a partir de su entrada en vigor.

**Octavo.-** En tanto se cumple con lo establecido en el artículo anterior, seguirán aplicándose las normas y las disposiciones jurídicas vigentes al entrar en vigor el presente decreto, en lo que no se opongan a su contenido.

**Noveno.-** Se derogan todas las normas jurídicas que se opongan al presente decreto y en particular, las disposiciones del "Decreto que establece las Causas de Retiro Forzoso o Voluntario de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación", que no sean compatibles con su contenido normativo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los diez días del mes de noviembre de dos mil cinco.

Dip. Minerva Hernández Ramos (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JACOBO SÁNCHEZ LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito diputado federal Jacobo Sánchez López, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de éste H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente

### Exposición de Motivos

El texto original del artículo 133 tiene su antecedente inmediato en el artículo 126 de la Constitución de 1857 que a su vez se inspiró en el artículo seis, inciso dos, de la Constitución de los Estados Unidos de América; sin embargo, existen diferencias sustanciales entre el texto mexicano y el americano que a la postre han resultado de gran trascendencia.<sup>1</sup> A continuación se señalan las diferencias:

El artículo 126 de la Constitución Política de la República Mexicana sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857 disponía:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con la aprobación del Congreso, 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<sup>2</sup>.

Por su parte, el artículo seis, inciso 2 de la Constitución de los Estados Unidos de América de 1787 dispone:

Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que se expidan con arreglo a ella, y todos los tratados celebrados o que se celebren bajo la autoridad de los Estados Unidos, serán la suprema ley del país y los jueces de cada estado estarán obligados a observarlos, a pesar de cualquier cosa en contrario que se encuentre en la Constitución o las leyes de cualquier estado.<sup>3</sup>

Finalmente, su incorporación al texto vigente se debe a la Comisión de Constitución, que lo presentó al Congreso Constituyente en la 54<sup>a</sup> sesión ordinaria celebrada el 21 de enero de 1917, justificando su propuesta con el siguiente dictamen:

Ciudadanos diputados: El presente dictamen contiene los artículos...132...Más importante aún es el artículo 123 de la Constitución de 1857, también suprimido en el proyecto, que establece la supremacía de la ley constitucional, de las leyes emanadas de ésta y de los tratados hechos por el Ejecutivo con aprobación del Congreso. La ley americana, en un precepto análogo, hace uso de la expresión enérgica, diciendo que leyes como éstas son la ley suprema de la tierra. Así es entre nosotros también, y el artículo suprimido, además de esa grandiosa declaración, constituye la salvaguardia del pacto federal y su lugar preferente respecto de las constituciones locales, pues autoriza a los jueces para ceñirse a aquél, a pesar de disposiciones en contrario que pueda haber en éstas. La Comisión ha recogido el artículo y se ha permitido incluirlo en el número 132.<sup>4</sup>

En la 62<sup>a</sup> sesión ordinaria, celebrada el 25 de enero de 1917, fue aprobado por unanimidad de 154 votos el texto del artículo 132 que originalmente establecía:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, todos los tratados hechos y que se hicieren por el presidente de la República, con aprobación del Congreso, 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.<sup>5</sup>

Este fue el texto con el que en definitiva quedaría aprobado el artículo 132 que en el texto final de la Constitución mexicana quedó incorporado como artículo 133.

En estos términos permaneció el artículo hasta el año de 1934 en que se publicó el decreto de reformas constitucionales por el que se incorporaron dos precisiones al texto del artículo y se sustituyó al Congreso por el Senado, asignándole a este órgano legislativo la delicada función de aprobar los tratados internacionales.

La historia de la reforma es la siguiente:

El 28 de octubre de 1933, fue presentado a la Asamblea de la Cámara de Senadores el dictamen de las Comisiones Unidas, Primera de Relaciones y Segunda de Puntos Constitucionales acerca de la iniciativa de Ley de Nacionalidad y naturalización enviada por el Ejecutivo federal a dicha representación.

Las Comisiones del Senado elaboraron el dictamen correspondiente en el que expresaron lo siguiente:

El Ejecutivo de la Unión, por conducto de la Secretaría de Relaciones Exteriores, ha enviado a los miembros de las Comisiones Primera de Relaciones Exteriores y Segunda de Puntos Constitucionales que suscriben, un proyecto de Ley de Nacionalidad y Naturalización.

Para llevar a cabo la expedición de esta ley se hace indispensable la reforma de los artículos 30, 37, 73 y 133 de la Constitución Federal, reformas que por otra parte han sido ya sometidas a estudio de esta misma Comisión; estas dos circunstancias, unidas a la conveniencia indiscutible de que esta ley entre en vigor lo más pronto posible, obligan a las comisiones ponentes a proponer la reforma de los artículos constitucionales ya citados.

Como el asunto reviste caracteres múltiples, a continuación vamos a permitirnos hacer algunas explicaciones sobre los motivos fundamentales que hemos tenido en cuenta al proponer esas reformas...<sup>6</sup>

Como corresponde a todo dictamen de esta naturaleza, se expresaron en el mismo las razones en que se apoya cada una de las reformas constitucionales propuestas, las correspondientes a los artículos 30, 37 y 73, abundan en argumentos convincentes sobre la pertinencia de la reforma. Sin embargo, al referirse al artículo 133, las comisiones del Senado se limitaron a expresar:

Comentemos por último la reforma al artículo 133, que 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 la Constitución o leyes de los estados.

La reforma de este artículo es más al texto que a su contenido. El artículo actualmente en vigor no especifica que los tratados internacionales, junto con la Constitución y las leyes expedidas por el Congreso, serán la Ley Suprema de la Unión, siempre que estén de acuerdo con la misma. Por esto hemos creído conveniente hacer esta salvedad, pues en caso de conflicto entre las disposiciones contenidas en un tratado internacional y las de la propia Constitución, sería difícil, teniendo a la vista los textos constitucionales únicamente decidir cuál de las dos disposiciones debe prevalecer. Por esto de una manera clara establecemos en este artículo la supremacía de la Constitución.<sup>7</sup>

Éstos son los únicos razonamientos expresados por los senadores para justificar la reforma al artículo 133 constitucional.

Aprobada así la reforma, la Cámara de Senadores acordó su envío a su colegisladora de diputados, para los efectos constitucionales correspondientes.

Recibido por la Cámara de Diputados el proyecto de reformas a la Constitución, se le encomendó a la Primera Comisión de Puntos Constitucionales el estudio y dictamen correspondiente. Del Diario de los Debates del 19 de diciembre de 1933, se desprende que los diputados integrantes de la comisión mencionada, aprobaron la reforma al artículo 133 constitucional bajo el siguiente razonamiento:

El Ejecutivo de la Unión, envió a la honorable Cámara de Senadores del Congreso General una iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización que habrá de substituir a la que actualmente está en vigor; pero como para llevar a cabo la expedición de dicha ley se necesita la reforma de las bases constitucionales que deban sustentarla, dicha Cámara colegisladora aprobó las modificaciones pertinentes a los artículos 30 y 37 de la Constitución que directamente se refieren al asunto, así como las de los artículos 73 y 133 del mismo pacto fundamental, por las razones que oportunamente se harán constar.

Dichas reformas han pasado a esta Cámara para los efectos de su estudio, discusión y aprobación, en su caso; y para formular dictamen se turnó el expediente a la Comisión de Puntos Constitucionales que suscribe.

En cumplimiento de las determinaciones de Vuestra Soberanía, pasamos a formular dicho dictamen en la forma siguiente:

...Es obvia la razón que se ha tenido en cuenta para reformar el artículo 133 de la Constitución en la forma propuesta por el Ejecutivo y que el Senado acepta, pues si bien es verdad que los tratados internacionales también son Ley Suprema de la Unión, esto es, en cuanto no estén en pugna con la Ley Fundamental que es la Constitución.<sup>8</sup>

No pasa inadvertido para cualquier lector atento que tanto los senadores como los diputados integrantes de las Comisiones respectivas a quienes se les encomendó el estudio de las reformas propuestas omitieron analizar el contenido, alcance y



trascendencia de las modificaciones que se introdujeron al artículo 133 del pacto federal y se limitaron a aprobar la reforma sin que mediara ninguna discusión ni en lo general ni en lo particular.<sup>9</sup>

No se expresan las razones que tuvieron los senadores para proponer la modificación del artículo 133 constitucional a pesar de que resultaba fundamental que se hubieran expresado las mismas, sobre todo, cuando como en el presente caso, se trata de una reforma a un artículo constitucional que no fue solicitada por el Ejecutivo federal, ni tenía ninguna relación con la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización a que se refería la iniciativa enviada a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo federal. Esta reforma se originó en el dictamen elaborado por las Comisiones Unidas, Primera de Relaciones y Segunda de Puntos Constitucionales del Senado de la República, sin que mediara formalmente iniciativa al respecto.

Es decir, los Senadores integrantes de las Comisiones mencionadas consideraron para poder aprobar la iniciativa de Ley de Nacionalidad y Naturalización enviada por el Ejecutivo federal era necesario modificar algunos preceptos de la Constitución mexicana, tales como el 30 y el 37, que se relacionan directamente con el tema de la iniciativa, así como el 73 para adicionar a su fracción XVI los vocablos "nacionalidad" y "condición jurídica de los extranjeros" posibilitando que el Congreso de la Unión expidiera posteriormente la ley en cuestión. **El artículo 133 no tiene ninguna relación con la Ley de Nacionalidad y Naturalización y evidentemente no se requería su modificación para hacer posible la expedición de la misma.**

Como puede observarse, la reforma consistió básicamente en introducir tres cambios al texto del artículo 133. Dichos cambios son los siguientes:

1. Se sustituyó la terminología "hechos y que se hicieren" utilizada en el texto original del artículo 133 para referirse a los tratados internacionales por los vocablos "celebrados y que se celebren". No hay duda de que en este caso se utilizó una mejor forma de expresión y en ese sentido se mejoró el artículo.

2. Se adicionó el mandato "que estén de acuerdo con la misma" refiriéndose a los tratados celebrados y que se celebren por el presidente de la República. Se confirmó así, incorporándolo al texto constitucional, el principio de la supremacía de la Constitución. También en este caso consideramos que el texto constitucional resultó mejorado.

3. Por último, se sustituyó al Congreso de la Unión por el Senado, en la importante responsabilidad de aprobar los tratados internacionales que celebre el presidente de la República.

En este último punto, consideramos que los senadores incurrieron en un error, pues si bien es cierto que por mandato del artículo 76, fracción I de la Constitución correspondía a la Cámara de Senadores "Aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el presidente de la República con las potencias extranjeras", también es cierto que los tratados a que se refiere el artículo 133 de la Constitución, son una clase especial de normas jurídicas que por mandato constitucional se incorporan a la legislación nacional con la jerarquía de "Ley Suprema de toda la Unión" y esta categoría jurídica sólo podía reconocerla la Constitución a los tratados internacionales que fueran aprobados por el Congreso de la Unión y no únicamente por el Senado.

Pues bien, estos artículos 126 y 133 de nuestras Constituciones de 1857 y 1917, no fueron, no en lo más mínimo, creación original de sendos Constituyentes. El Constituyente de 1917 reprodujo la idea del artículo 126 de la Constitución de 1857, y este Constituyente lo tomó íntegramente de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787, en su artículo VI, sección 2.

Una traducción muy aceptada de esta sección 2 del artículo VII es la siguiente: "Esta Constitución, y las leyes de los Estados Unidos que en consecuencia de la misma se dicten, y todos los tratados concertados o que se concierten bajo la autoridad de los Estados Unidos serán la ley suprema de la nación; y los jueces de todos los estados

se atenderán a la misma pese a las normas en contrario de la Constitución o las leyes de cada estado".

Como se puede observar, nuestros Constituyentes de 1857 y de 1917 incorporaron a nuestras sendas Constituciones, un enorme y complejo mecanismo de supremacía normativa que el Constituyente de Filadelfia de 1787 diseñó para el pueblo norteamericano. Y aun cuando este artículo VI no ha sido modificado desde 1787, la comprensión y la aplicación de su contenido ha resultado una cuestión complejísima para el derecho constitucional norteamericano. De este artículo se ha derivado la cláusula de la "Supremacía Nacional", que muchos juristas mexicanos han confundido con el principio de "Supremacía Constitucional"; y también de este artículo se ha derivado la importantísima Institución del Judicial Review, gloria del derecho norteamericano, y que si bien se apoya en este artículo VI, la realidad es que su construcción se deba a la Corte Suprema y muy especialmente al Presidente de esta Corte, John Marshall.

Por la extrema importancia del tema, es necesario tratamiento especial de esta sección 2 del artículo VI. Pero por lo pronto, señalar que la Corte Suprema Norteamericana ha declarado en base a este artículo, la preeminencia de las leyes federales sobre las leyes locales: el Gobierno nacional está arriba del Gobierno local. Esta interpretación es inadmisibile en nuestra estructura constitucional mexicana. Constitucionalmente hablando, nuestro artículo 133 es un absurdo, y queda modificado por múltiples artículos más de nuestra Constitución. La única parte salvable es la exclusiva referencia de que nuestra Constitución es la Ley Suprema de toda la Unión. Pero en su conjunto, está mal adaptado a nuestra historia constitucional. Minimiza al Poder Constituyente al equipararlo en fuerza al legislador ordinario, equipara confusamente al Tratado con la Ley y con la Constitución, e introduce el control difuso de la Constitución a través de los jueces de los estados.

Nuestro artículo 133 también le otorgaba a las Leyes emanadas de nuestro texto fundamental y a los Tratados el carácter de Ley suprema de toda la Unión, equiparándolos con este mismo texto básico. La confusión viene de que el artículo VI,

sección 2, le otorga a las Leyes federales una jerarquía mayor que a las Leyes de los estados. La preeminencia en los Estados Unidos del derecho federal sobre el local, es incuestionable. En México no sucede así, pues es la Constitución la que crea y delimita la jurisdicción federal y la local, sin que sea posible que una pueda tener preeminencia sobre la otra.

Hamilton, al defender la Constitución aprobada en Filadelfia, escribió varios artículos periodísticos tocando precisamente el tema de la necesidad de que las Leyes federales tuvieran una jerarquía mayor que los de los estados. Sobre esta cuestión, el 28 de diciembre de 1787, el 1° de enero de 1788, el 3 de enero de ese mismo año, y otro más ese mismo día, publicó sendos artículos en dos periódicos de Nueva York. Sus argumentaciones tuvieron éxito, no sólo para pedir apoyo a la Constitución que aún debía ser aprobada por los Estados, sino que sus argumentos sirvieron también para que se aceptara en el derecho norteamericano la prevalencia del derecho federal sobre el de los estados. Pero esto no implicó que las Leyes federales alcanzaran el rango normativo de la Constitución, pues al hablarse en el artículo VI, sección 2, de que "las Leyes" y los "Tratados"... "Constituirán la ley suprema del país", *simplemente se estaba consagrando la supremacía del derecho federal sobre el local.*

De que la Constitución norteamericana prohibía expresamente a que las Leyes del Poder Legislativo pudieran oponérsele, es algo indiscutible. En efecto, en 1789 el Poder Constituyente Permanente de ese país aprueba la Enmienda I, la que textualmente dice: "El Congreso no dictará leyes estableciendo una religión, o prohibiendo el ejercicio de la misma; o limitando la libertad de palabra de prensa o palabra, o el derecho del pueblo o reunirse pacíficamente, y a peticionar al gobierno la reparación de sus agravios".

Por lo tanto, es clarísima la limitación que la Constitución hace al Congreso, limitación que impide que las Leyes federales o locales se le puedan igualar en rango.

Sobre este particular, atinadamente observa el gran jurista español Eduardo García de Enterría: "En 1795 el Tribunal Supremo (hace referencia a la Corte Suprema

norteamericana) establecerá ya de manera expresa la diferencia entre el sistema inglés y el americano sobre la base de que en aquél "la autoridad del Parlamento es trascendente y no tiene límites", no tiene Constitución escrita ni Fundamental laws que limite el ejercicio del poder legislativo. En contraste, "en América la situación es radicalmente diferente; la Constitución es cierta y fija, contiene la voluntad permanente del pueblo y es el Derecho supremo de la tierra, es superior al poder del legislativo".

"Así se forja -continúa diciendo García de Enterría- la doctrina de la supremacía normativa de la Constitución y la instrumentación en su favor del principio de la Judicial Review, que reconocerá el poder de los Tribunales de declarar nulas, a efectos de su inaplicación, las Leyes que contradigan a la Constitución".

Desde nuestras primeras Constituciones mexicanas, estos textos les atribuyeron importantísimas competencias al Poder Legislativo federal. Pero la concepción de estas atribuciones fue muy distinta a como se concebía en Europa al Parlamento. En Francia, Alemania, Inglaterra, a sus Parlamentos se les consideraba soberanos. Todos los países de Europa realmente no contaban con Cartas constitucionales que sentaran los principios fundamentales de sus organizaciones políticas. Además, tampoco sus Leyes fundamentales incluían todo un cuerpo de Derechos al estilo de los Bill of Rights de los Estados americanos, y que a partir de 1789 con la Primera Enmienda los incorporaron a la Constitución Federal estadounidense.

Por lo tanto puede determinarse que *"una verdadera Constitución es aquella que no necesita de las Leyes ordinarias para aplicar sus principios fundamentales, sino que ella misma es aplicable de manera directa y vinculante"*. Cuando una Constitución necesita de la legislación ordinaria para su cabal y efectiva aplicación, se desplaza la voluntad del Constituyente para abrirle paso al legislador ordinario como el indispensable medio para ejecutar la norma constitucional. *Las Leyes no deben ser ejecución de la Constitución*. En México, las más importantes garantías individuales no han necesitado jamás de Leyes Orgánicas, Reglamentarias, u Ordinarias para su observancia y disfrute. En cambio, una gran cantidad de disposiciones de la Parte

Orgánica de nuestra Carta es totalmente inaplicable porque está a merced del legislador federal.

Ya sabemos, y Kelsen lo expresó magistralmente, que soberano es solamente el pueblo, y que dicha soberanía está depositada en la Constitución. Por ello, ningún Poder constituido es, ni puede ser soberano. Solamente que cuando la norma constitucional está dejando su aplicación al legislador ordinario, en ese caso, la Ley se convierte en el medio para ejecutar la norma constitucional, restándole una enorme fuerza a la Constitución, en su grave demérito, y en cambio otorgándole al legislador un poder de soberanía que no le corresponde tener.

Dentro del orden jurídico mexicano no existe un principio de mayor importancia como lo es la Supremacía Constitucional. Y en su mínima expresión significa que la Constitución es la única Ley Suprema, y que todas las demás Leyes le están subordinadas. Esta idea es importantísima, pues se trata, de depositar la soberanía en la Constitución y no en el Poder Legislativo. Si aceptamos que las Leyes que emanan de la Constitución y los Tratados son, junto con la Constitución la Ley Suprema de toda la Unión, tal y como lo prescribe nuestro Artículo 133, le estaremos otorgando a las Leyes "emanadas" y a los Tratados el mismo rango jerárquico que al Texto fundamental.

Esto significa que no solamente la Constitución sería la depositaria de la soberanía, sino que también lo serían las Leyes "que emanen de ella" y los Tratados. Y esto, por supuesto que no es posible, *pues la soberanía solamente está depositada en la Constitución, y en ninguna otra norma más.*

Otorgarles supremacía a las Leyes emanadas de la Constitución, como lo pretende el artículo 133, implica un doble problema: primero, tal supremacía en realidad no existe y no podrá existir; y, segundo esa supremacía reduciría el total valor de la Constitución. Si las Leyes son igual de supremas que la Constitución, entonces, ¿cuál sería el documento rector del orden jurídico nacional? En el sistema jurídico mexicano la supremacía de las Leyes emanadas de la Constitución simplemente no se da. Y si

se diera, ¿cómo es que existe entonces el amparo contra Leyes? Se argumenta en contrario, que el amparo contra leyes se da precisamente, porque en algunos casos las Leyes son inconstitucionales porque al apartarse de la Constitución ya no emanan, pues, de ella. En este caso, podríamos afirmar que sólo para el quejoso que recibió el amparo y protección de la justicia federal, la Ley resulta inconstitucional.

Equiparar en rango jerárquico a las Leyes emanadas de la Constitución con la Constitución misma, es una cuestión muy peligrosa. En primer término, es pretender que el legislador ordinario tiene el mismo peso soberano que el Poder Constituyente o que el Constituyente Permanente.

Recordemos, que el legislador ordinario (el Congreso de la Unión) es un Poder constituido y que en cambio el Poder Constituyente es el fundador de la Constitución y el creador de los Poderes constituidos. El Congreso de la Unión no es soberano, como tampoco son soberanos los Poderes Ejecutivo, y Judicial de la Federación. *Soberano es sólo el pueblo, y la soberanía del pueblo mexicano quedó depositada en la Constitución de 1917 a través del Poder Constituyente.*

Si la soberanía residiera en el Poder Legislativo, no tendría ningún sentido la existencia del Juicio de Amparo contra Leyes, pues las Leyes siendo de igual rango que la Constitución, nunca podrían ser inconstitucionales al gozar ambas normas de la misma calidad de expresión soberana. Y por supuesto, esto no es así. La totalidad de instituciones y de procedimientos que existen en nuestro país para revisar y controlar la constitucionalidad de las Leyes es precisamente, porque se trata de proteger la Supremacía Constitucional contra cualquier Ley que la contravenga. Y esto es así, porque nuestro sistema no acepta la soberanía del Poder Legislativo (federal y local), pues la soberanía solamente está radicada en el pueblo y depositada en la Constitución.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, me permito presentar con todo respeto a consideración de éste Honorable Cámara de Diputados, la presente

iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Primero.-** Se reforma el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 133. Esta Constitución es la única Ley Suprema de la República Federal Mexicana. Las Leyes Federales, las Leyes de los Estados, las Leyes para la jurisdicción del Distrito Federal, los Tratados Internacionales celebrados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, y los Reglamentos de toda clase, están subordinados a la Constitución, debiendo acatarla en todos sus términos. Entre las distintas Leyes no habrá superioridad entre ellas, ni por motivo de jurisdicción, pues al ser expresión las Leyes de la voluntad general, gozan del mismo rango jerárquico, ajustándose a las competencias que esta Constitución establezca para cada una de las distintas jurisdicciones. Las disposiciones de esta Constitución constituyen reales normas jurídicas con operatividad y eficacia plena, vinculando a las instituciones públicas y a los ciudadanos con ella misma.

#### **Transitorios**

**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, a los ocho días del mes de noviembre del año 2005.

- **Notas:**

1 Derechos del Pueblo Mexicano, Tomo XII., pp. 1175-1181. ed. Porrúa.

2 Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

3 Constitución de los Estados Unidos de América del 17 de septiembre de 1787, publicación del servicio informativo y cultural de los Estados Unidos de América.

4 Diario de los Debates del Congreso Constituyente, correspondiente a la 54ª sesión ordinaria, celebrada el 21 de enero de 1917.



5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917, Secretaría de Gobernación, México.

6 Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, correspondiente al 28 de octubre de 1933, publicación de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, México, p. 6.

7 Idem., p. 8

8 Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, correspondiente al 19 de diciembre de 1933, publicación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, pp. 13-15.

9 Faya Biseca, Jacinto. Teoría Constitucional. Ed. Porrúa, México, 2002.

Dip. Jacobo Sánchez López (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 59 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA SHEYLA FABIOLA ARAGÓN CORTÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

La que suscribe, Sheyla Fabiola Aragón Cortés, diputada del estado de México por la quinta circunscripción, integrante de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión y del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional; 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; 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; acude ante el Pleno de esta H Asamblea, para presentar la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente:

**Exposición de Motivos**

Los motivos que llevan a la presentación de esta iniciativa de reforma a los artículos 59 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos han sido reiterados en diversos documentos parlamentarios tanto de ésta Cámara como del Senado en la presente legislatura.

En virtud de ello y que las propuestas presentadas hasta ahora, por diputados integrantes de distintos grupos parlamentarios, señalan coincidencias de fondo respecto a la reelección legislativa inmediata, el presente documento pretende impulsar los argumentos, de por sí sólidos, para la elaboración de un dictamen convincente que logre el consenso de todos los grupos parlamentarios.

Bajo este tenor el presente instrumento cuenta con los siguientes:

## **Antecedentes**

I. El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (Constitución de Apatzingán) promulgado en 1814 y cuyas funciones parlamentarias eran unicamerales señalaba en su artículo 57 lo siguiente:

*"Tampoco serán reelegidos los diputados si no es que medie el tiempo de una diputación".*

II. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, permitió la reelección inmediata. El artículo 8 señalaba que la Cámara de Diputados estaría integrada por "representantes elegidos en su totalidad cada dos años, por los ciudadanos de los Estados". Asimismo, el artículo 25 estableció que los dos senadores por cada estado serían "elegidos a mayoría absoluta de votos por sus legislaturas, y renovados por mitad de dos en dos años".

III. Las Bases y Leyes Constitucionales de la República Mexicana de 1836 y las Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843, el Acta Constitutiva de Reforma de 1847, la Constitución de 1857 y la vigente de 1917 en su redacción original, no expresaron prohibición alguna respecto a la reelección inmediata de legisladores.

IV. En 1933 una reforma al artículo 59 de la Constitución estableció dentro del texto vigente el impedimento de reelegirse a los miembros del Poder Legislativo mexicano y de los congresos locales, al finalizar su periodo.

V. En 1964 el Partido Popular Socialista presentó una Iniciativa de reforma al artículo 54 de la Constitución al que se agregaría una fracción sexta para establecer la posibilidad de reelección continua de los diputados con el objeto de que:

*"Los miembros de la Cámara de Diputados puedan ser reelectos tantas veces como los partidos políticos a los que pertenezcan así lo decidan, y obtengan los votos necesarios de acuerdo con el sistema electoral que se haya en vigor, ya sea por la mayoría de sufragios de los distritos electorales o bien como diputados de partido".*

VI. La LVI Legislatura, en 1996, el Grupo Parlamentario de Acción Nacional presentó una iniciativa de reforma constitucional en la Cámara de Diputados para lograr el equilibrio de poderes y el fortalecimiento del Poder Legislativo, entre las cuales se encontraba la reelección legislativa inmediata.

VII. Durante la LVII Legislatura en 1998 fueron presentadas dos iniciativas sobre reelección legislativa en la Cámara de Diputados, y una más en el Senado de la República, que modificaba la estructura, organización, facultades, presencia y significación del Poder Legislativo.

VIII. En la Legislatura anterior se presentaron dos propuestas en el Senado y cuatro en la Cámara de Diputados sobre reelección legislativa.

IX. En la legislatura actual en el Senado se rechazó un dictamen sobre la reelección inmediata de diputados y senadores de manera acotada. En la Cámara de Diputados se han presentado hasta el momento 7 propuestas al respecto.

Con base en los antecedentes mencionados expongo a este H. Congreso las siguientes:

### **Consideraciones**

La Constitución de 1917 al igual que las que le antecedieron no señalaban prohibición alguna a la reelección consecutiva e ilimitada de los legisladores federales y locales. Fue hasta 1933 en una época donde el ejercicio del poder se ejercía a través de un partido - Estado cuando se fomentaron este tipo de prácticas de control político.

La restricción constitucional para la reelección inmediata de los legisladores se presentó para garantizar la circulación de los diferentes grupos políticos actuantes en el interior del Partido Nacional Revolucionario, en condiciones de ausencia de competencia electoral. Además, fue una forma de legitimar el presidencialismo, sobre todo a partir de la XXXVII Legislatura (1937 -1940), cuando los diputados y senadores entendieron que la disciplina se compensaba políticamente y que la continuidad de la carrera política no dependía de la voluntad de los electores en sus distritos, sino básicamente del Presidente de la República o del candidato presidencial en turno.

En el México actual, donde la competencia electoral permite la alternancia y existen las condiciones de certeza, imparcialidad y legalidad en los procesos, oponerse a la

reelección de diputados, senadores y legisladores locales es apostar a la continuación de un sistema que ya no responde a las expectativas del país y de los ciudadanos.

La responsabilidad política que implicaría la reelección inmediata ante la ciudadanía, le da el poder a ésta de evaluar las gestiones de su legislador ratificándolo en su cargo o retirándolo. Sin posibilidad de reelección, los legisladores carecen del tiempo suficiente de preparación para funcionar como un contrapeso real a los grupos de interés si saben que no podrán permanecer más allá de un tiempo limitado.

Un argumento en contra es que la reelección inmediata renovarían los cacicazgos de modo que conservaría el poder por un tiempo prolongado. Actualmente el sistema electoral que poseemos es competitivo, de modo que esto ya no es posible. Además la duración promedio de las carreras legislativas en todo el mundo es de 12 años. Por lo tanto, la rotación de los cuadros se daría de acuerdo a las preferencias de los ciudadanos. Si bien es cierto que algunos legisladores permanecen en su cargo un largo periodo es debido al refrendo constante que los ciudadanos hacen a través de las urnas.

Los partidos políticos mantienen el monopolio en la postulación para cargos de elección popular y controlan los fondos para campañas, además de contar con mecanismos en la organización interna del Congreso, todos ellos instrumentos más que suficientes para lograr altos niveles de disciplina.

La tarea parlamentaria requiere de una combinación de experiencia e innovación. Por ello es conveniente un proceso de renovación de cuadros moderado y sistemático. El sistema de la no reelección inmediata exige una renovación total y absoluta del legislativo en cada periodo, lo que resulta en extremo tan pernicioso como lo sería el que no hubiera por decreto renovación alguna. La especialización en temas específicos es ya una necesidad actual de cuya actividad surgen ideas nuevas, valiosas derivado del estudio profundo de la materia y la constancia en ella.

La posibilidad de la reelección inmediata pone el proceso de renovación en manos del juicio ciudadano, y como se menciona, tiene como resultado carreras moderadamente largas. Aunque hay personas que han sido legisladores en varias ocasiones, son una minoría poco significativa frente a un 88% aproximadamente que no regresan a ser legisladores tras una elección.

La posibilidad de la reelección legislativa, el Congreso adquiriría mayor autonomía, convirtiéndose en un contrapeso más eficaz a las ambiciones del Ejecutivo. Ello derivaría en una evolución en la relación con el Poder Legislativo ya que habría una preocupación en el Ejecutivo por fomentar la comunicación con legisladores cuyos conocimientos de ciertos temas que le sean sensibles son fundamentales para lograr avances en la consolidación democrática de ese país.

Coincidimos en la visión del último dictamen sometido al Pleno del Senado en que por el momento la reelección inmediata deberá ser de manera acotada, en este caso, en una ocasión más en el caso del Senador y un total de tres ocasiones en el caso del diputado. De modo que sea similar al aplicado en otros países. El anterior cómputo será aplicable a los suplentes que hubiesen estado en el ejercicio del cargo y ya no podrá extenderse por la vía de la participación como suplentes. En los Transitorios, la imposibilidad de reelección para el período inmediato de los legisladores actualmente en desempeño participantes en esta reforma, ello para evitar la suspicacia de dolo en esta acción

De la misma suerte del párrafo anterior debe ser legislador local, eliminando el párrafo segundo de la fracción II del artículo 116, quedando subordinada esta posibilidad a lo suscrito por cada Constitución local en mismos términos y condiciones.

Por los motivos anteriormente expuestos, someto a la consideración de esta H. Asamblea la siguiente Iniciativa con proyecto de

## Decreto

**Único.-** Se reforma íntegramente el artículo 59 y se deroga el párrafo segundo 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 podrán ser electos de manera inmediata hasta por un periodo adicional. Los diputados podrán ser reelectos hasta en tres periodos consecutivos.

Cumplidos estos periodos, los legisladores propietarios o los suplentes que hubieran estado en ejercicio no podrán ser electos para el siguiente inmediato con el carácter de suplentes.

**Artículo 116. ...**

...

I. ...

II. ...

(se deroga el párrafo segundo)

...

III. 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 integrantes de la presente Legislatura, incluso los suplentes que hubieren estado en ejercicio, no podrán ser reelectos para aquella que se constituya inmediatamente a la aprobación de esta reforma.

Palacio Legislativo de San Lázaro, día 10 de noviembre de 2005.  
Dip. Sheyla Fabiola Aragón Cortés (rúbrica)



## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DEL ARTÍCULO 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos, diputados federales de 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 que reforma el segundo párrafo de la fracción III y adiciona un párrafo segundo y un párrafo tercero al inciso c) de la fracción IV, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En los últimos 20 años, en México se ha desarrollado una actividad política intensa y acelerada, que nos ha llevado a niveles de democratización no imaginados.

Tras este desarrollo, han sido necesarias modificaciones a los textos constitucionales y legales relacionados con estos procesos democráticos.

Una de las instituciones que han participado dentro del desarrollo de los procesos electorales en el país, junto al Instituto Federal Electoral, es el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, institución que cuenta con un nivel de credibilidad muy alto entre la ciudadanía, esto mismo los ha llevado a consolidarse como uno de los actores máximos de la garantía de legalidad y transparencia en materia electoral.

En el ámbito local, los Tribunales y Salas Electorales de las 31 Entidades Federativas y del Distrito Federal, deberían contar con una legitimación igual al del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero no es así, en los hechos tenemos instituciones contrastantes con el Máximo Tribunal Electoral.

Actualmente, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra resolviendo asuntos como la no entrega de la credencial de elector a un ciudadano, las impugnaciones de las elecciones de municipios o de órganos político administrativos del Distrito Federal, cuando pudieran ser resueltos por los Tribunales Estatales Electorales, y no generar trabajo en un ponencia de Sala Superior, que debe dedicarse a impugnaciones referentes a las elecciones de gobernador o de diputados federales.

Debido a que cada estado tiene la facultad de legislar en materia electoral interna, no hay una uniformidad en cuanto a las condiciones necesarias para que estos órganos jurisdiccionales tengan un desarrollo integral en su actividad.

Actualmente, los Magistrados Electorales en los estados, así como los demás funcionarios electorales de estos órganos jurisdiccionales, se encuentran en funciones sólo en los años con proceso electoral, recibiendo únicamente en este tiempo remuneración, y en el mejor de los casos, obteniendo en los años interproceso el 50 por ciento de su salario.

La necesidad de que los Tribunales Electorales Estatales sean permanentes obedece también, a otros factores que influyen negativamente en su desarrollo.

Al ser temporal, la movilidad de los trabajadores al término del proceso electoral, será inobjetable, pues es claro que deberán ir a buscar una fuente de empleo por los dos años del interproceso.

Esta actividad en muchas ocasiones, provoca que incluso desde tiempo atrás y aún cuando hay una carga de trabajo considerable, los funcionarios se encuentren más preocupados por conseguir una buena colocación laboral, que por los medios de impugnación que les toca conocer.

Como consecuencia de lo anterior, nace una vertiente donde ninguna de las opciones es prominente, en un primer caso, el funcionario electoral consigue un mejor empleo que le genera un sueldo y prestaciones permanentes, lo que trae como consecuencia que se deba contratar nuevo personal sin experiencia.

En un segundo caso, el personal se reintegra a sus funciones al inicio de un nuevo proceso electoral, con una actualización nula, por haberse dedicado en este receso a la práctica en diversas ramas del derecho diferentes a la electoral, como comúnmente sucede.

La ausencia de inamovilidad tiene como consecuencia que los funcionarios electorales, se vayan servir a los gobiernos o instituciones que en un momento calificaron, tal es el caso de la ex Presidenta del Tribunal Electoral del Estado de México, quien hoy ocupa el puesto de secretaria general del Instituto Electoral del estado de México. Esto hace poco confiable la justicia electoral.

La materia electoral se ha caracterizado en las últimas dos décadas, por la celeridad al fijar criterios, y de estos en formar tesis y jurisprudencias electorales, por lo que ninguno de los casos anteriores es alentador.

Es fundamental que el personal que labore en un órgano jurisdiccional electoral, se especialice en la materia, que adquiera un nivel profesional permanente, con la finalidad de que su conocimiento se encuentre a la par de la evolución de la materia electoral, e incluso sean ellos quienes propongan nuevos criterios.

Las razones económicas son fundamentales, pues no es costeable, adquirir bienes inmuebles y muebles tales como equipo de oficina, vehículos y equipo computacional, que no van a ser utilizados en dos años, mismos que tendrán que ser actualizados como en el caso del equipo informático, lo que aumenta considerablemente los gastos.

Ahora bien, es preocupante que los Tribunales y Salas Electorales, no cuenten con una sede permanente, en la que puedan resguardar la información tan importante que

se genera durante los procesos, y que además se den a la tarea cada tres años de buscar un inmueble en arrendamiento.

Cabe señalar que dentro de la garantía de acceso a la justicia en favor de los gobernados, consignada en el artículo 17 de nuestra Constitución y hecha extensiva en la fracción III del artículo 116 del mismo ordenamiento, prevalecen la garantía de independencia judicial, criterio que no prevalece en la situación actual de los órganos jurisdiccionales electorales.

No obstante, el criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es que las leyes tanto federales como locales garanticen conforme a lo señalado por el artículo 17 de la Norma Fundamental, que los Tribunales y Salas Electorales se tomen como parte del Poder Judicial del Estado, siéndoles aplicables las reglas específicas previstas en el artículo 116 fracción III de la Constitución federal.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado también, que los Poderes Judiciales locales deben contemplar dentro de la garantía de independencia judicial, la remuneración ininterrumpida de los magistrados y jueces.

Los Tribunales Estatales Electorales, forman parte del Poder Judicial del Estado, por tanto de la estabilidad de los funcionarios en su empleo y su profesionalización, nacerá lo que hoy no existe para ellos en esta materia: la carrera judicial.

Del artículo 100 de nuestro máximo ordenamiento legal, se desprende la directriz de la carrera judicial. Excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalización e independencia son sus principios rectores.

Los funcionarios adscritos a estos Tribunales, al formar parte del Poder Judicial del Estado, cuentan con los mismos derechos y obligaciones, por lo es injusta su exclusión de la carrera judicial.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado a favor de este criterio, cuando menciona que dentro de la garantía de independencia judicial se

encuentra la remuneración de los Magistrados, misma que no podrá ser disminuida durante su encargo.

Nuestra Carta Magna, no formula distinción alguna entre un Tribunal cualquiera y los Tribunales y Salas Electorales. Asimismo, las constituciones estatales no hacen distinción a este respecto.

Las Constituciones y Leyes de las entidades federativas no pueden establecer limitaciones en cuanto a su permanencia y remuneración, sin violentar lo establecido en sus numerales 17 y 116, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La imagen del personal de los Tribunales y Salas Electorales se ve deteriorada, sobre todo la de los Magistrados y su personal jurídico, pues a los ojos de los Institutos Electorales Estatales, los Institutos Políticos y la ciudadanía misma, la autoridad electoral es temporal, por tanto eso genera falta de respetabilidad.

El artículo 101 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la prohibición para los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, Magistrados de circuito, Jueces de Distrito, Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, el aceptar o desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de los particulares, salvo en casos de docencia, literarias o de beneficencia.

De lo anterior, resulta claro que lo que se pretende es mantener los intereses de estos órganos jurisdiccionales alejados de intereses específicos de otras instituciones o ciudadanos.

Sin embargo, esta prohibición se ve superada pues bajo permisos y licencias temporales, Magistrados y demás personal jurídico, en interprocesos laboran en otras instituciones.

Por último, el Poder Judicial de los Estados, crea una especie de personal de primera y segunda, cuando si partimos de la base de la fracción III del artículo 116 constitucional nunca debió ser así.

Todo lo anterior, invita a pugnar por la permanencia y fortalecimiento de tan importantes órganos jurisdiccionales, con la finalidad de que en un tiempo corto, puedan garantizar la solución de conflictos poselectorales de sus respectivas entidades, dando garantía de la transparencia de las elecciones.

### **Compañeras y compañeros diputados**

La existencia en un sistema federal, de los poderes federales y locales, determinan la organización política de los Estados Unidos Mexicanos.

Corresponde a la Ley Fundamental la creación de esos dos órdenes así como la regulación de su organización y funcionamiento.

Consideramos que las Constituciones de las entidades, deben ser reglamentarias de la Constitución Federal, los estados deben estar sometidos a los principios de nuestra carta Magna.

Por ello, el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo propone que los Tribunales y Salas Electorales Estatales sean permanentes al igual que su presupuesto.

Lo anterior, en virtud de que aún y cuando la misma Constitución garantiza los nombramientos y la remuneración de los Magistrados durante todo su encargo, en la realidad tenemos, que sólo perciben sus salarios durante el periodo del proceso electoral, dejándolos sin empleo y remuneración (aun y cuando cuenten con nombramiento de magistrados) por dos años.

La celeridad con que evoluciona el Derecho Electoral, no sólo en el país, sino en el mundo, obliga a que nuestros funcionarios electorales cuenten con el más alto nivel de especialización.

Se propone cambiar la palabra formación por la de **capacitación**, en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 116 constitucional, debido a que hoy día el Poder Judicial de la Federación ha reemplazado en los hechos el concepto "formar", por el de "**capacitar**", resaltando dentro de este concepto, a la profesionalización, especialización, legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, como cualidades de todo funcionario judicial.

Como se aprecia, "capacitar" ha rebasado el concepto de "formar", contenido actualmente en nuestra Constitución Federal, de acuerdo a la visión del Poder Judicial, muchos de los Tribunales y Juzgados lo han adoptado, tal es el caso del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación quien denominó a su escuela judicial "Centro de **Capacitación** Judicial".

La capacitación, tiene como finalidad el que los Tribunales y Salas Electorales se enfoquen en los años interprocesos a la elaboración de programas y cursos que se requieran para alcanzar la **profesionalización, especialización, legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia** del personal de los Tribunales y Salas Electorales, que se avoquen a la elaboración de programas de investigación donde participen estos mismos funcionarios, así como, celebrar por parte del Tribunal o Sala Electoral convenios con instituciones públicas y privadas, teniendo por objeto la investigación del derecho electoral y su rama procesal.

Al adicionar un segundo párrafo al inciso c), fracción IV de este artículo se pretende la permanencia de los Tribunales y Salas Electorales por el tiempo que marquen sus respectivas constituciones, y asegurar su presupuesto por el mismo número de años.

El tercer párrafo que se adiciona, tiene como objetivo que todo Tribunal y Sala Electoral tiendan obligatoriamente en razón a la supremacía de esta Constitución, a formar centros de capacitación electoral, donde además se instruya a los partidos políticos sobre la evolución electoral y sus criterios, con la finalidad de intercambiar perspectivas y experiencias y puntos de vista respecto de la teoría y práctica electoral.

Lo anterior, para sensibilizar a los funcionarios del Tribunal o Sala Electoral y de los partidos políticos sobre la base, principios y actividades realizadas por el otro.

Como un antecedente encontramos, el fallo que a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación otorgó a favor de los Magistrados del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, donde marca dentro de la Garantía de Independencia Judicial, las relativas a la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, motivo por el cual ordena la permanencia de los Magistrados y de su remuneración durante todo su encargo.

Como un segundo antecedente, la Suprema Corte de Justicia recientemente se manifestó en favor de la permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ordenando al Presidente en turno de dicho Tribunal Electoral, instalara a los quince Magistrados Regionales de forma inmediata e inamovible, por ser contrario a las normas constitucionales el receso en sus funciones y remuneración.

Se ha pensado esta iniciativa, no sólo en favor de la profesionalización y actuación de estos funcionarios electorales, sino en los verdaderos beneficiarios: ciudadanos, instituciones y actores políticos, fortaleciendo con ello la democracia del país y consiguientemente el Estado democrático de derecho.

### **Legisladoras y legisladores**

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55 fracción II, 56 y 62 del reglamento interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona las fracciones III y IV respectivamente para quedar como sigue:



**Artículo Único.** Se reforma el segundo párrafo de la fracción III); se adicionan un párrafo segundo y tercero al inciso c) de la fracción IV, ambos del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

III. ...

La independencia de los magistrados y jueces en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, **capacitación** y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los estados.

...

...

...

...

IV. ...

a) ...

b) ...

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.

Los Tribunales Electorales y las Salas Electorales de los estados desempeñarán funciones de manera permanente. Su presupuesto será anual, sin que en los años intermedios entre un proceso electoral y otro, sea inferior al otorgado en el proceso electoral inmediato anterior.

Los Tribunales Electorales y las Salas Regionales dentro de sus actividades ordinarias, tenderán a la capacitación y profesionalización de su personal.

Esta capacitación electoral será extensiva a los partidos políticos en forma periódica y equitativa.

d) ...; i) ...;

V). ...; 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 en cumplimiento al presente decreto, adecuarán sus constituciones y legislaciones electorales a lo dispuesto por el párrafo segundo de la fracción III); segundo y tercer párrafos del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en un plazo que no exceda de seis meses contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

**Tercero.-** El Congreso de la Unión hará las modificaciones necesarias para la adecuación del presente decreto en su legislación, en atención a lo establecido por la fracción I del apartado A del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro. □a los 11 días del mes de noviembre de 2005.

**Por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo**

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

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS MARÍA SALOMÉ ELYD SÁENZ Y PABLO ALEJO LÓPEZ NÚÑEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

Los suscritos, diputados María Salomé Elyd Sáenz y Pablo Alejo López Núñez, integrantes del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 62 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a consideración de éste H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la fracción VI del apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que se fundamenta y motiva bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La violencia familiar puede darse en todos los ámbitos y niveles de la vida social, se manifiesta de diversas maneras y se constituye en diferentes grados. Es un atentado a la integridad física, emocional o sexual de los miembros de la familia que sin duda, quebranta los derechos individuales elementales o la voluntad de quienes son afectados.

En México, el escenario de la violencia familiar, se yergue como un asunto de fundamental interés en salud pública. La Encuesta sobre Violencia Intrafamiliar (ENVI) que a través del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática se realizó en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, llevó a estimar que existe violencia en

uno de cada tres hogares. En otros estudios se estima que la violencia familiar oscila entre 30% y 60% en hogares tanto rurales como urbanos.

A su vez el INEGI señala que los agresores más frecuentes son los jefes de familia y el cónyuge con el 44.5 y 44.1% respectivamente, dato que representa casi un cincuenta por ciento de la violencia, dirigida a los hijos e hijas (en un 44.9%). Se reconoce que el sector más inerme y que presenta mayor proclividad a ser maltratado son los niños.

La violencia familiar surge en donde opera una subordinación en relación al agente activo, es por ello que los padres fácilmente pueden victimizar a sus hijos e hijas.

Dentro de este fenómeno de la violencia familiar, la ley reconoce dos tipos de maltrato: el psicoemocional, que según datos del INEGI lo constituyen gritos y enojos en un 86% y enojos mayores el 41%. El segundo tipo de maltrato es el físico, que se manifiesta en golpes con puño un 42%, bofetadas 40% y golpes con objetos en un 23%.

En base a estas acciones que han venido sufriendo los menores, las instituciones en nuestro país cuentan con importantes instrumentos jurídicos en torno a la protección de los derechos humanos de los niños, entre los que cabe destacar el Convenio de la Haya sobre la protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional; la Convención de la Haya sobre los Aspectos Civiles del Secuestro Internacional de Niños; la misma Convención sobre Jurisdicción, el Derecho Aplicable, el Reconocimiento, la Ejecución y la Cooperación en materia de Responsabilidad Parental y Medidas para la Protección de los Niños; el Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación; la Convención sobre los Derechos del Niño; el Programa de Acción para la Prevención de la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía; la Declaración y el Programa de Acción aprobados por el Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial de los Niños, y el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los

Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía.

Respecto a nuestra legislación interna, es de reconocerse el esfuerzo que se hizo entre 1999 y 2000 para realizar las reformas al artículo 4 constitucional respecto al establecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, así como la respectiva ley reglamentaria: la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, donde se instauran un conjunto de derechos y obligaciones por parte del Estado y la sociedad hacia este grupo tan importante para protegerlos contra cualquier forma de abuso, maltrato y explotación. En ella se dispone que los niños tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Concretamente el capítulo quinto reconoce el derecho de los niños y adolescentes a ser protegidos en su integridad, en su libertad, y contra el maltrato y el abuso sexual.

Uno de los objetivos que se propuso al aprobar esta Ley, de acuerdo con el dictamen respectivo, es el de sentar las bases para que "...las normas locales den un tratamiento realmente protector de niñas, niños y adolescentes a fenómenos como el de la violencia familiar, el del abandono de las obligaciones familiares y el del desapego en la crianza de los hijos; o a las de tipo penal como el abuso sexual, el estupro y privación ilegal de la libertad..."

En este sentido, el proceso legislativo de depuración y perfeccionamiento del marco jurídico para garantizar efectivamente la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes se encuentra en un momento decisivo, y a la vez apremiante para generar cambios, tanto en la legislación federal como en las locales. El artículo segundo transitorio de esta ley contempla que las autoridades competentes podrán emitir las leyes, reglamentos y otras disposiciones para instrumentar en todo el país lo establecido en la misma, en un plazo que no exceda de un año, sin embargo y pese al significativo avance que representa el marco jurídico referido, aún falta fortalecer la

legislación para establecer las condiciones y mecanismos que garanticen el efectivo cumplimiento de los derechos de la niñez y hacerlos exigibles.

Si bien es cierto, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes contempla la planificación y ejecución de acciones para la protección y defensa de los menores por parte de las instituciones encargadas de dicha protección y defensa, esta disposición se encuentra prevista de forma genérica, ya que no especifica con claridad el organismo encargado de su aplicación y tampoco el contenido de dichas acciones.

Ejemplo de ello es, que a pesar de que el Código Federal de Procedimientos Penales, contempla la implementación de medidas precautorias para garantizar la seguridad e integridad de la víctima u ofendido del delito, incluido en determinado momento las niñas, niños u adolescentes, es omiso en especificar el momento de su procedencia, la forma y la institución a través de la cual se llevará a cabo, pues dichas autoridades encargadas de su aplicación tienen un margen muy amplio de discrecionalidad para actuar, provocando que no se lleve a cabo de forma inmediata, o en su caso, se implemente sin la exigencia que amerita. Esta falta de eficacia en nuestro sistema de justicia preocupa demasiado, pues ha provocado que menores de edad sean victimizados por tiempo prolongado por sus progenitores, circunstancia que podría evitarse si las instituciones públicas especializadas en el cuidado de los niños, niñas y adolescentes, pudieran intervenir de forma inmediata una vez que tuvieran conocimiento de que un niño está siendo violentado por sus padres, sin necesidad de esperar la determinación ministerial o judicial ya que este lapso representa un alto riesgo para el menor, tiempo durante el cual los padres pueden manipular al menor para que no exprese la verdad, puedan sustraerse de la acción de la justicia o en un caso extremo, violentarlos con mayor rigor por ser objetos de investigación ocasionándoles en algunos casos la muerte.

Es así como observamos que el marco jurídico vigente en nuestro país adolece de un diseño que facilite la aplicación de medidas y providencias para la salvaguarda de niños en colaboración con las instituciones encargadas de la defensa y protección de

los derechos de los niños. Si bien se han hecho esfuerzos importantes para fortalecer la labor de los órganos encargados de la procuración e impartición de justicia por parte del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial, estos cambios aún no se perciben plenamente por parte de la sociedad, pues su función primordial es solicitar e implementar mecanismos de salvaguarda, sin embargo estos no pueden contar con la especificidad requerida para la atención de los niños, ya que las circunstancias de atención, asistencia y protección, corresponden a otras instancias que velan por los niños, como lo es precisamente el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, que dentro de sus facultades prevista, en el numeral 32 de su Estatuto Orgánico establece "*la realización acciones de prevención, protección y atención a menores maltratados, en desamparo o con problemas sociales para incorporarlos al núcleo familiar, o albergarlos en instituciones adecuadas para su custodia, formación e instrucción,*" lo cual implica considerar a esta Institución (DIF) como la instancia idónea para la protección y atención de los menores que lleguen a ser víctimas de algún delito, y cuya función se vería perfectamente complementada si trabajara de forma inmediata y paralela con las instancias de procuración e impartición de justicia. Esto representaría el engranaje perfecto entre la aplicación de la justicia y la asistencia social requerida para la protección de los y las niñas.

Por lo tanto, es viable estimar que se faculte a las instituciones de asistencia pública para intervenir de manera inmediata y precautoria, con la finalidad de salvaguardar a los niños en su integridad, pues con ello se evitarían consecuencias mas graves en ellos, además de considerar idóneo a fin de respetar la esfera competencial del Ministerio Público que dichas medidas precautorias una vez implementadas por las instituciones públicas de asistencia social, es decir, el DIF, le sean notificadas de inmediato para efectos de iniciar la correspondiente investigación y asimismo esté en posibilidades de confirmar o revocar la acción implementada por el DIF, ya que al estar sujeto el menor a un proceso penal como víctima, el Ministerio Público o el Órgano Jurisdiccional como autoridades responsables de dicho menor serán quienes determinen jurídicamente el destino provisional o definitivo de la niña, niño o adolescente.



Por lo anterior y con base en el principio del interés superior de la infancia dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño, en la que se implica que las políticas, acciones, y la toma de decisiones relacionadas con este periodo de la vida, tienen que darse de tal manera que, en primer término y antes de cualquier consideración, se busque el beneficio directo del infante y el adolescente a quién van dirigidas.

La Convención sobre los Derechos del Niño señala expresamente que las instituciones de bienestar social, tanto las públicas como las privadas así como los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, deberán responder, viéndolo como prioritario a ese interés.<sup>1</sup>

A tal efecto, se propone dotar de mayores elementos a las instancias públicas encargadas de la defensa y protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, tales como el DIF federal, estatal o municipal según sea el caso, para que dicha institución una vez que tenga conocimiento de algún niño que esté siendo objeto de violencia familiar, intervenga de forma inmediata resguardándolo en sus instalaciones sin que medie autorización ministerial o judicial a fin de salvaguardar su integridad, y dando vista a la autoridad competente para evitar el cotidiano daño físico o psicoemocional que el niño sufre y que de prolongarse puede causarle hasta la muerte.

Esta actuación inmediata por parte de las instituciones públicas de asistencia social, (DIF) está sujeta a la posterior ratificación de la autoridad competente que conozca del asunto, y que por consiguiente será responsable del destino de la niña, niño o adolescente.

Por ello se estima idóneo facultar a las instituciones encargadas de la protección y defensa de los derechos de las niñas, niños y adolescentes propiamente al DIF, dado que dentro de sus facultades se encuentra asistir y proteger a los menores víctimas de algún delito.

Preocupados por contar con un marco jurídico adecuado y eficiente en materia de protección a las niñas, niños y adolescentes, los legisladores del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, manifestamos nuestra preocupación con la presente iniciativa la cual propone reformar y adicionar el numeral 20 apartado B fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de que las autoridades o instancias federales, Estatales y del Distrito Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, (dado que el delito de violencia familiar es de ámbito local), puedan implementar leyes secundarias en las que se determinen los casos, formas y términos en que las instituciones públicas de asistencia social podrán intervenir de forma inmediata (como medida precautoria), en la realización de acciones indispensables para salvaguardar a las niñas, niños y adolescentes víctimas del delito de violencia familiar.

Por las consideraciones anteriormente expuestas, los legisladores del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, presentamos con todo respeto a consideración de éste Honorable Cámara de Diputados, la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan un párrafo a la fracción VI del apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.-** Se adicionan un párrafo a la fracción VI del apartado B del numeral 20 constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 20.- .....**

A. ....

I. a la X. ....

B. ...

I. a la V. ....

VI. ....

La ley determinará los casos, formas y términos en que las instituciones públicas de asistencia social, podrán intervenir inmediatamente en la implementación de acciones necesarias para la salvaguarda de la integridad de los menores de edad, víctimas del delito de violencia familiar. Estas medidas precautorias con posterioridad a su implementación deberán ser confirmadas, por la autoridad competente.

### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Las autoridades competentes deberán de emitir las leyes, reglamentos y otras disposiciones para instrumentar en todo el país lo establecido en esta ley.

### **Nota:**

1 Dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, con proyecto de Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, aprobado el jueves 27 de abril de 2000.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, □a 22 de noviembre de 2005.

**Diputados:** Ma. Salomé Elyd Sáenz (rúbrica), Pablo Alejo López Núñez.

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 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 LUIS HINOJOSA MORENO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El suscrito diputado Jorge Luis Hinojosa Moreno y diputados federales del grupo parlamentario del PAN, pertenecientes a la LIX Legislatura de esta H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, que tiene como propósito principal modificar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la propia Constitución, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

Nuestra Constitución vigente consagra un esquema de división de poderes tripartito que no corresponde con una separación estricta de las funciones que corresponde a cada uno de los 3 poderes. No obstante lo anterior, tendencialmente se aprecia que el órgano legislativo encarnado en el Congreso de la Unión, es el competente en la elaboración de disposiciones generales que constituyen leyes. El Poder Judicial, por su parte presta la función jurisdiccional ordinaria a nivel federal y vigila que la Carta Magna sea respetada, amparando contra su violación y anulando preceptos o actos que la violan; por lo que en perspectiva institucional el Poder Judicial revisa que las leyes que hace el legislativo federal no vulneren nuestra norma fundamental.

La Suprema Corte de Justicia es en nuestro sistema constitucional, el vértice del Poder Judicial Federal ordinario, pero se le reserva a la vez el carácter de titular de un sistema de control concentrado de la constitucionalidad de todos los actos de autoridad (salvo en materia electoral). En el marco organizacional de la división de poderes, el Poder Judicial Federal ejercita la función jurisdiccional ordinaria en el ámbito federal y se erige en defensor e intérprete supremo de la Constitución. Para el desempeño de sus funciones, como todo tribunal y todo juez, precisa institucionalmente de una serie de garantías, que en mayor o menor grado reivindican los tribunales de cualquier país y sin las cuales es imposible una correcta impartición de justicia.

A partir de una reforma de 1987 los asuntos de inconstitucionalidad de leyes pasan a conocimiento exclusivo de la Suprema Corte, en tanto que los juicios promovidos en contra otros actos de autoridad de alcance concreto, en contraposición a las leyes, son competencia de Juzgados de Distrito o de Tribunales Colegiados de Circuito, por lo que el denominado por Fix Zamudio como amparo-casación, dejó de ser materia normalmente sustanciada por la Corte, que en cambio se apropió del conocimiento del amparo contra leyes, pretendiéndose erigir en tribunal constitucional, sin valorar que para tener tal carácter no debe formar parte del poder judicial ordinario, como actualmente ocurre; por lo que se trató más bien de distribución interna de la competencia jurisdiccional en el seno del poder judicial. La explicación anterior es relevante puesto que es necesario definir el papel de la Suprema Corte en los juicios que pueden desembocar en la declaración de inconstitucionalidad de una ley.

Las garantías que tutelan al Poder Judicial para el cumplimiento de su función de dirimir controversias aplicando la ley, son múltiples y han tenido una lenta evolución, pero desde luego el bastión lo constituye la independencia y la autonomía de jueces y tribunales. Esta doble garantía constituye a nuestro parecer la única que requiere un análisis para examinar la constitucionalidad de la obligación de informar a la Suprema Corte sobre invalidación de leyes al Congreso.

Se habla en general en la doctrina de una independencia y autonomía de los tribunales y los jueces. En lo que concierne a la independencia que es la del juez o la del tribunal frente a otros órganos jurisdiccionales del poder judicial mismo, se hace consistir en el hecho de que: ***"el juez al aplicar la ley no tiene superiores; ejercitando la potestad jurisdiccional no hay superior ni inferior, no hay jerarquía; cada juez o tribunal tiene su competencia y dentro de ella ejerce la potestad sólo vinculado a la ley."*** En esa virtud, hay una interdicción en el sentido de que ***"no podrán los jueces y tribunales corregir la aplicación o interpretación del ordenamiento jurídico hecha por sus inferiores en el orden jerárquico judicial, sino cuando administren justicia en virtud de los recursos que las leyes establezcan."*** Una prohibición del mismo orden se entiende impartida a todos los demás, autoridades incluidas.

Mientras que la independencia es la del juez y del magistrado o ministro, la autonomía es la del Poder Judicial en su conjunto y tiene una connotación institucional frente a los otros poderes. Se conceptualiza que la autonomía es un medio más para afianzar la independencia del juez individual a la hora de juzgar. No se pierde de vista que también responde a una concepción política en la que ***no existe superioridad de un poder con respecto a los otros, "sino de igualdad dentro del marco de actuación de cada uno de ellos señalado constitucionalmente"*** La autonomía institucionalmente se manifiesta entre otras cosas en:

La pertenencia de los órganos jurisdiccionales y de sus funcionarios (jueces, magistrados y ministros) a la estructura del Poder Judicial.

La institución de un órgano de autogobierno (el Consejo de la Judicatura, art 94 constitucional) competente para la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial Federal.

Sistema de incompatibilidades de jueces, magistrados y ministros.

Presupuesto propio aprobado por el órgano de representación popular por excelencia (Cámara de Diputados).

Por otro lado es digno de resaltarse la facultad que el art. 94 de la constitución confiere al Congreso de la Unión para definir mediante leyes *"La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas"*.

La eventual obligación de la Suprema Corte como máximo órgano de sentencia, de informar al Congreso de la Unión sobre resoluciones que asienten la inconstitucionalidad de una disposición legislativa, no parece en ningún respecto atentar contra la independencia de los jueces y la autonomía del Poder Judicial. Fundamentalmente porque **se trata sólo de comunicar al órgano legislativo el pronunciamiento de la resolución y el envío del texto de la sentencia**. Comunicar y remitir el texto de la decisión no constriñen en absoluto el albedrío decisorio del juez y dichas acciones se ejecutan después de dirimido el litigio, por lo que informar es una acción ex post con relación al acto de sentenciar. No vemos la manera en que se menoscabe o restrinja la libertad de la autoridad judicial.

En cambio, establecer de manera genérica la obligación de informar y remitir el texto del fallo, esta verosímilmente comprendido en los extremos del supuesto transcrito del art. 94 constitucional; puesto que determinar a la Suprema Corte la obligación de tener al tanto al Congreso de las declaraciones de inconstitucionalidad de sus leyes, es algo reconducible a la "competencia" y "funcionamiento" de la Suprema Corte, su Pleno y sus Salas. Pero de una manera aún más rotunda el primer párrafo del art. 105 que establece las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales señala que:

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

Finalmente el art. 107 también de la Carta Magna que reglamenta el juicio de amparo, precisa de manera análoga que:

*"Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley".*

Cobra importancia en lo tocante al juicio de amparo que la sentencia que lo otorga, según la fracción II del mismo 107, no hace *"una declaración general respecto de la ley o acto"* que motivó la sentencia; sin embargo no puede pasarse por alto el hecho de que la sentencia que otorga el amparo, menoscaba la aplicación y efectividad de la ley y que por otra parte **si entraña una declaración concreta sobre la ley en la que se aprecia su inconstitucionalidad.**

Se sigue de los preceptos examinados en sus partes relativas, que la obligación de informar al Congreso sobre declaraciones de inconstitucionalidad, ya sean abstractas (acciones y controversias, ex art. 105) o concretas (juicio de amparo, ex art. 103 y 107) lejos de tener un sesgo de inconstitucionalidad encuentran un fundamento sólido en las competencias de legislación sobre los juicios que detenta el Poder Legislativo Federal.

Se puede argumentar que desde el punto de vista de la interpretación constitucional que es una interpretación de límites y de máximos, no hay ninguna norma en la Constitución que prohíba la información directa de la Corte al Congreso, y en ese tenor es válido que el Poder Legislativo en ejercicio de la libertad de configuración legislativa que le es inherente consagre el mecanismo en normas de carácter secundario, o sea en ley y por ello, en síntesis **no se advierte ningún problema de constitucionalidad, por lo que se puede plasmar a nivel de legislación secundaria o reglamentaria la obligación de informar al legislativo sobre pronunciamientos de inconstitucionalidad de leyes federales.**

No obstante, con el objeto de no contradecir la tesis de que no es constitucionalmente posible ni válido, que el Congreso de la Unión, a través de un ordenamiento secundario pretenda que dos órganos dependientes del Poder Judicial como son la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados, tengan la obligación de rendirle informe de algunas actividades, y por otro lado, atendiendo las tesis de jurisprudencia en las cuales la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que no es constitucionalmente factible el que un poder le tenga que rendir informes a otro poder si dicha autorización no ha sido establecida como tal en el Pacto Federal, se ha incluido en esta propuesta de reforma, adicionar el artículo 94 Constitucional.

### **Principios y valores tutelados**

Poner al Congreso en conocimiento de manera directa de la inconstitucionalidad de las normas que aprobó, permite o favorece que actúe para la corrección de disposiciones



que rompen con la armonía del sistema normativo. El orden jurídico de cada país, y el de México desde luego, constituye un sistema, en cuanto a que es un todo ordenado y unitario, o al menos aspira a serlo. Las normas tienen múltiples vinculaciones entre sí, y el orden establecido por las cámaras con base en leyes debe cumplir con esos caracteres.

*Coherencia material y unidad estructural* en las normas de un sistema se logran a partir de la eliminación de antinomias o contradicciones entre disposiciones, así como mediante la expulsión de aquellas normas, en este caso legales, que contrarían a la Constitución.

La calidad misma del sistema normativo depende entre otras cosas de la corrección del contenido de los preceptos y su articulación en un conjunto integrado. Al establecerse el deber de la Corte de informar al Congreso se refuerza la capacidad de reacción del Legislativo para corregir sus equivocaciones normativas. Este argumento cobra mayor validez si se trata de una sentencia en un juicio de amparo, dado que por la relatividad de sus efectos la norma que es inaplicada en un caso concreto por inconstitucional, conserva su validez y vigencia, no obstante su conflicto con la Carta Magna; en esos supuestos la intervención del Legislador puede coadyuvar a subsanar el precepto por su derogación o modificación.

Para el caso de las acciones de inconstitucionalidad y de las controversias constitucionales, existe la posibilidad de que se anule erga omnes la norma declarada inconstitucional (si se aprueba el fallo con una mayoría de 8 ministros, ex art. 105 const.). Pero si la norma no es anulada, por falta de la mayoría requerida, o se la anula incluso, se requiere la intervención correctora del Congreso, siendo además necesario por necesidad de congruencia cuando una norma se destruye, proveer a la adecuación de otras normas que por conexión en su contenido con el precepto invalidado, resienten su anulación. No debe olvidarse que toda anulación produce lagunas que es apropiado que colme el mismo legislador en ejercicio de la legitimidad que deriva de su representación política.

El otro valor a cuya realización tiende la obligación de informar de la Corte, es el de la *certeza jurídica* que queda en riesgo para los gobernados a causa de 2 factores:

-la subsistencia de normas legales inconstitucionales (en los juicios de amparo) declaradas así por la Suprema Corte, que siguen en aplicación o para otros casos, bien de,

-la anulación de normas legales inconstitucionales (en las acciones de inconstitucionalidad o en las controversias constitucionales), con lo que se produce una laguna y se desarticula el sistema obligando a una revisión de los preceptos conexos con el precepto anulado.

En ambas hipótesis ha quedado erosionada la seguridad y certeza jurídica de los gobernados al suprimirse una regla de derecho que no es sustituida de inmediato, o bien que sobrevive pero bajo calificación de violatoria de la Carta Magna, restando previsibilidad a los gobernados respecto del orden normativo que deben cumplir.

La obligación de informar a cargo de la Suprema Corte, aunque por sí sola no remedia la transgresión de la norma fundamental, coadyuva de manera significativa a la solución de ese problema y *fortalece la vigencia de la Carta Magna y del Estado de Derecho*.

En resumen se puede decir que el instituto de obligar a la Corte a informar al Congreso de sus resoluciones de control constitucional sirve a los valores y principios de **coherencia material y unidad estructural** de todo el sistema jurídico. Igualmente se postula a los valores *de seguridad y certeza jurídicas*, junto con la institución del **Estado de Derecho**.

### **Propuesta Concreta**

Las modificaciones pretenden que la Suprema Corte de Justicia, en su calidad de órgano de control constitucional, comunique al Congreso de la Unión de las sentencias en que declare la inconstitucionalidad, y las controversias constitucionales de normas legales, así como las normas legales que se consideren inconstitucionales en los juicios de amparo.

Sobresale el hecho de que ese mecanismo no es sino un instrumento para que el órgano que tiene el cometido de elaborar las leyes, tenga conocimiento cuando una norma general por él creada, sea considerada como inconstitucional por la Suprema Corte, y pueda de esa manera actuar en consecuencia.

Es por todo lo anteriormente expuesto, que considero que está debidamente fundamentada la necesidad de incorporar las modificaciones a la legislación mexicana, por lo que me permito presentar el día de hoy, la siguiente:

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

Artículo Primero: Se adiciona un octavo párrafo al artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 94.** Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia...

...

...

...

...

...

...

**El Presidente del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. En dicho informe se deberá hacer mención detallada de las resoluciones relativas a las controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad de las cuales dicha Suprema Corte haya tenido conocimiento.**

...

...

...

...

**Artículo Segundo:** Se reforman los artículos 11, 14, y 179 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Para quedar como sigue:

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

I al XVIII ...

XIX.- Reglamentar el funcionamiento de los órganos que realicen las labores de compilación y sistematización de tesis ejecutorias, la publicación de las mismas, agrupándolas cuando formen jurisprudencia; la estadística e informática de la Suprema Corte de Justicia; y el centro de documentación y análisis que comprenderá la biblioteca central, el archivo histórico, el archivo central y los archivos de los tribunales federales foráneos, compilación de leyes y archivo de actos, y cuando lo estime conveniente podrá el Pleno convenir con el Consejo de la Judicatura Federal las medidas necesarias para lograr una eficiente difusión de las publicaciones...

**Al término de cada uno de sus periodos de sesiones, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, deberá enviar a cada una de las Dos Cámaras que componen el Congreso de la Unión, del Poder Legislativo Federal, una relación detallada de sus resoluciones, relativas a controversias constitucionales, y de las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las resoluciones de amparo contra leyes en términos del artículo 103 y 107 constitucionales.**

**Artículo 14.-** Son atribuciones del Presidente de la Suprema Corte de Justicia:

I al IV ...

V. Despachar la correspondencia de la Suprema Corte de Justicia, salvo la que es propia de los presidentes de las Salas, **incluyendo la supervisión del cumplimiento de la obligación de informar a cada una de las dos Cámaras que componen el Congreso de la Unión, Del Poder Legislativo Federal, de las resoluciones, relativas a controversias constitucionales, y de las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las resoluciones de amparo contra leyes en términos del artículo 103 y 107 constitucionales.**

VI al XXI.

**Artículo 179.** En términos de fracción XIX del artículo 11 de esta ley, la Suprema Corte de Justicia, cuidará que las publicaciones del Semanario Judicial de la Federación se realicen con oportunidad y llevará a cabo todas aquellas tareas que fueren necesarias para la adecuada distribución y difusión de las tesis y jurisprudencias que hubieren emitido los órganos competentes del Poder Judicial de la Federación, **incluyendo la información que deberá remitir al Poder Legislativo Federal al final de cada uno de los periodos de sesiones, que ésta realice.**

**Artículo Tercero:** Se reforman los artículos 195, 197, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para quedar como sigue:

**Artículo 195.-** En los casos previstos por los artículos 192 y 193, el Pleno, la Sala o el Tribunal Colegiado respectivo deberán:

I al III ...

IV ...

V.- Conservar un archivo, para consulta pública, que contenga todas las tesis jurisprudenciales integradas por cada uno de los citados órganos jurisdiccionales y las que hubiesen recibido de los demás.

El Semanario Judicial de la Federación deberá publicar mensualmente, en una gaceta especial, las tesis jurisprudenciales que reciba del Pleno y Salas de la Suprema Corte de Justicia y de los Tribunales Colegiados de Circuito, publicación que será editada y distribuida en forma eficiente para facilitar el conocimiento de su contenido.

**En esa misma gaceta especial, deberá ser publicada, la información que sea remitida a las Dos Cámaras que Forman el Congreso de la Unión del Poder Legislativo Federal, relativas a controversias constitucionales, de las acciones de inconstitucionalidad en términos del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de las resoluciones de amparo contra leyes en términos del artículo 103 y 107 constitucionales.**

Las publicaciones a que este artículo se refiere, se harán sin perjuicio de que se realicen las publicaciones mencionadas en el artículo 197-B.

**Artículo 197.-** Cuando las Salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo de su competencia, cualquiera de dichas salas o los ministros que las integren, El Procurador General de la República o las partes que intervinieron en los juicios en que tales tesis hubieran sido sustentables, podrán denunciar la contradicción ante la misma Suprema Corte de Justicia, la que decidirá funcionando en Pleno cual es la tesis que debe observarse. El Procurador General de la República, por sí o por conducto del agente que al efecto designe, podrá, si lo estima pertinente, exponer su parecer dentro del plazo de treinta días.

La resolución que se dicte no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de los juicios en los cuales se hubiesen dictado las sentencias que sustentaron las tesis contradictorias.

El Pleno de la Suprema Corte deberá dictar la resolución correspondiente dentro de un término de tres meses, y deberá ordenar su publicación y remisión en los términos previstos por el artículo 195, **de igual forma deberá verificar que dicha información se encuentre incluida en el informe remitido a las Dos Cámaras del Congreso de la Unión del Poder Legislativo Federal, relativas a las resoluciones de amparo contra leyes.**

Las Salas de la Suprema Corte ...

### **Artículos Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Para agilizar la entrada en vigor de estas disposiciones, el Poder Judicial Federal a través de los organismos correspondientes, contará para la implementación de los cambios señalados con 180 días hábiles a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, □ Salón de Sesiones, a 22 de noviembre de 2005.

Dip. Jorge Luis Hinojosa Moreno (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE LA LEY DE PLANEACIÓN, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS SERGIO MAGAÑA MARTÍNEZ, INELVO MORENO ÁLVAREZ E ISIDORO RUIZ ARGAIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

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 por los artículos 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, exponemos ante el Pleno de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa de reformas a los artículos 26 y 74 constitucionales y a los artículos 1°, 4° y 5° de la Ley de Planeación de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

Planificar el desarrollo económico, político y social de nuestra nación no es cosa menor. Pero igual o más importante es aspirar a que la sociedad mexicana, a través de Congreso de la Unión, participe activa y democráticamente en el diseño, modificación y sanción que determine los objetivos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo.

Los principios del proyecto nacional que contenía la Constitución de 1917 son síntesis de las aspiraciones que el pueblo ha planteado, ratificado y desarrollado en su trayectoria hacia la integración de su nacionalidad, organización política y afirmación soberana.

La Constitución estableció las bases para forjar la unidad cultural y política de la nación y de una democracia que contara con instituciones sólidas para conducir la transformación social y garantizar en la libertad, el constante mejoramiento de las condiciones materiales y culturales del pueblo.



A partir de este orden normativo, México ha podido construir sus instituciones de fomento del desarrollo económico, las instituciones políticas que le darían viabilidad al proyecto nacional y crear los instrumentos de intervención del Estado en la economía para promover un desarrollo más acelerado y equilibrado de las fuerzas productivas, hacer frente a los impactos de las crisis económicas internacionales manteniendo la soberanía de la nación y dar sustento a un proceso de industrialización mediante la orientación, regulación y fomento de las actividades económicas.

Desde principios del siglo XX y hasta nuestros días, México se ha transformado en todos sus órdenes. Ha ocurrido una transformación rural urbana, asociada a una industrialización inconclusa, que ha modificado el tamaño, composición y localización de la población, el desarrollo de las regiones y la estructura productiva. La base de recursos naturales, de inversión, de producción, de tecnología y de trabajo es sustancialmente distinta a pesar de la heterogeneidad que aún nos caracteriza.

Las relaciones económicas de hoy en relación con el mundo y dentro de nuestro país, son mucho más complejas. La sociedad también ha cambiado. Las clases sociales y los diversos agrupamientos se han ampliado y el tejido social es hoy más complejo.

Se ha dado en México una muy particular "modernización" económica. Sin embargo, ésta no ha podido resolver con la celeridad necesaria los graves problemas de desigualdad social, de ineficiencia y baja productividad, de escasa competitividad de nuestros productos en el exterior y de falta de inversión pública y privada para financiar el desarrollo.

Como justificación de esta iniciativa de ley y como antecedente de historia económica para ubicar nuestro grado de avance económico contemporáneo, es preciso señalar que México ha transitado por distintas visiones gubernamentales desde el punto de vista del desarrollo económico, es decir, después de la dictadura porfirista y una vez consolidado política y jurídicamente el nuevo régimen, la historia del país ha transcurrido en el marco de dos proyectos nacionales diferentes:

- 1) El del nacionalismo revolucionario, surgido del movimiento armado de 1910, consagrado en una nueva Constitución y un marco jurídico que evolucionó dentro de un régimen fuertemente presidencialista y un partido hegemónico de Estado; y
- 2) El del neoliberalismo económico, que tiene origen desde 1982 y ha perdurado hasta hoy en día.

Como contraste de estos dos modelos podemos señalar lo siguiente: de 1940 a 1982 el Producto Interno Bruto (PIB) creció a una tasa media anual del 6.5% y el ingreso por habitante aumentó 3.5 veces en términos reales, o sea, el mexicano medio pudo triplicar sus niveles de consumo. El desarrollo no fue lineal y estuvo condicionado por la acción desestabilizadora del sector externo, por el estímulo del gasto y la inversión públicos y por su impacto en el equilibrio global de la economía.

Las políticas neoliberales de nuestro asunto de marras, trataron de justificar el cambio en la política económica y la adopción del nuevo esquema auspiciado por el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) argumentando que se había agotado el modelo de sustitución de importaciones y que la apertura total de la economía era indispensable para su modernización e inserción en la globalidad. Es cierto que había dificultades para aumentar las exportaciones mineras y agrícolas y que la maquila tiene límites, pero la explotación de hidrocarburos de fines de los 70 proporcionó amplios recursos para continuar con el sistema de sustitución de importaciones en una fase más difícil y complicada, como era la de empezar a producir insumos industriales y maquinaria y equipo. Se podría haber iniciado una segunda fase industrializadora si se hubiera renegociado la deuda externa de acuerdo con la capacidad de pago del país.

El proyecto neoliberal no sólo no superó nada de lo conseguido en el modelo económico posrevolucionario sino que agravó las condiciones económicas, políticas y sociales de todos los mexicanos. No se trata de un regreso al pasado, pero sí de un replanteamiento urgente y decidido al modelo neoliberal.

Ante esta situación, el país requiere el problema de la definición del rumbo de la estrategia de desarrollo a partir de principios constitucionales del desarrollo económico nacional que actualicen y ordenen las atribuciones existentes, establezcan la

seguridad jurídica y permitan romper con los principales obstáculos que en mayor medida limitan el cumplimiento de los fines de la nación.

En nuestro país, y en la época actual, no es posible separar el ámbito de la economía del de la participación política y de los valores de la sociedad. La legitimidad que en nuestro régimen deriva de su origen revolucionario y del proceso de renovación democrática de los poderes, está cada vez más relacionada con las apreciaciones de la sociedad sobre la capacidad del sector público para conducir con justicia y eficiencia el desarrollo integral.

A pesar de la dinámica de los tiempos contemporáneos en donde unos cuantos años representan cambios sustantivos en la vida de la nación, el país necesita un horizonte más amplio que vaya más allá de la resolución de los problemas inmediatos y que sobre bases sostenidas de productividad e igualdad, permita la convergencia de los esfuerzos de los sectores de la economía mixta para afirmar la seguridad y la confianza en el desarrollo de la nación.

Sin dejar de reconocer la heterogeneidad de la sociedad mexicana es necesario ir dando cauce a una creciente organización y participación de la sociedad civil en todos los procesos de la vida nacional. Ante la controversia constitucional interpuesta por el Ejecutivo federal el pasado diciembre de 2004 en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2005, es preciso dotar al Congreso de la Unión de las herramientas de análisis, modificación y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y con ello lograr la profundización de la democracia participativa en un ámbito tan importante como lo es el proyecto de nación.

Los principios constitucionales del desarrollo económico nacional que esta reforma propone están referidos a la naturaleza y funcionamiento de nuestro sistema político y económico que establece la Constitución. Estos son correspondientes con el régimen de propiedad y las formas de relación del estado y la sociedad que ella determina, así como con nuevos mecanismos de participación social que lleve a fortalecer y perfeccionar nuestro régimen democrático.

El artículo 26 constitucional desde su publicación en el Diario Oficial de la Federación el 3 de febrero de 1983 y sin reforma alguna hasta la fecha, establece las facultades del estado para planear el desarrollo nacional. La Ley de Planeación publicada el 5 de enero de 1983 detalla la forma en cómo establecer los objetivos y principios que garantice el fortalecimiento de la independencia, autodeterminación nacional en lo político, económico y cultural. Sin embargo, tanto el artículo 26 constitucional como la Ley de Planeación establecen condiciones muy laxas que hacen imposible un consenso nacional sobre la dirección económica de un plan nacional de desarrollo, así como, un seguimiento periódico de las metas establecidas, fiscalización y sanción a los servidores públicos que incumplan con el PND.

Al mismo tiempo, con las modificaciones planteadas, se trata de que el Plan Nacional de Desarrollo tenga certidumbre económica, política y social a nuestro país a través de un documento que sea rector y estratégico de un plan de corto, mediano y largo plazos y que la sociedad, a través del Congreso de la Unión, pueda opinar, modificar, aprobar y vigilar nuestra planificación estratégica para enfrentar los desafíos del siglo XXI.

Al reformar los artículos 26 y 74 constitucionales y la Ley de Planeación dándole atribuciones al Congreso de la Unión para su modificación y aprobación, se fortalece la capacidad del Estado para hacer converger los esfuerzos de la sociedad hacia el desarrollo integral de la nación, que contemple el avance político, económico, social y cultural del pueblo de manera sólida, dinámica, permanente, equitativa y eficiente.

La iniciativa de reformas, considerando la rectoría del Estado, la economía mixta y un planificación estratégica nacional, establece atribuciones al Congreso de la Unión para que éste pueda opinar, modificar y aprobar el Plan Nacional de Desarrollo del Presidente de la República en turno y con ello coadyuvar de manera decidida y transparente a un verdadero desarrollo y crecimiento económico sostenido y sustentable.

De aprobarse esta iniciativa, por primera vez se contará con un conjunto explícito de atribuciones al Congreso de la Unión consistentes, definido en sus alcances, con

instrumentos económicos perfeccionados y los fundamentos para llevar al derecho los nuevos conceptos económicos.

Establecer las bases normativas e institucionales no resuelve por sí los graves problemas económicos que vive México en el momento actual, pero coadyuvará de manera sustantiva a que la dirección de la política económica y de la estrategia de desarrollo, así como de la planeación democrática se enmarquen en nuestro sistema de economía mixta y establezca con claridad las atribuciones del Congreso de la Unión como máximo representante de la sociedad, sus derechos y la seguridad jurídica en la economía.

Como resultado de lo expuesto, se propone una reforma tanto constitucional como de carácter legal, para permitir la participación real y efectiva del Poder Legislativo y de los sectores sociales en la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior es así, si se toma en cuenta que actualmente el titular del Ejecutivo federal ejerce el poder de decisión en las distintas fases de planeación nacional, limitando su carácter democrático, a la vez que deja el campo abierto a la incongruencia y a la arbitrariedad que la experiencia reciente nos demuestran.

En este sentido, la democratización del proceso de planeación implica descentralizar las facultades de participación efectiva al Poder Legislativo y el sector social.

El último párrafo del artículo 26 de la Constitución establece, lo siguiente:

"En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la unión tendrá la intervención que señale la ley".

La norma constitucional transcrita no es cumplida actualmente, debido a que la vigente Ley de Planeación le otorga sólo al Ejecutivo la facultad de convocar a foros populares para la elaboración del plan, el Ejecutivo decide cuándo y a quién convoca a estos foros y también decide que opiniones o propuestas expresadas en los foros toma en cuenta y cuales no son consideradas, sin que intervenga la Cámara de Diputados.

En principio, deberán reformarse los párrafos segundo y tercero y derogarse el cuarto párrafo del artículo 26 constitucional, para que la Cámara de Diputados intervenga en

la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, pues al ser un ente soberano, su participación es de suma importancia. Asimismo, deberá suprimirse el último párrafo de este artículo, ya que el sistema de planeación democrática en la Ley de Planeación, no le da ninguna intervención al Congreso de la Unión.

En segundo lugar, debe adicionarse un cuarto párrafo a la fracción IV del artículo 74 constitucional, para concederle a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de participar en la integración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo, pues tanto los ingresos como el presupuesto de egresos, son dos instrumentos fundamentales de la política económica y social del Estado. Expresamente se reconoce que esos instrumentos deben servir a los objetivos y metas establecidas por el Plan Nacional de Desarrollo. La política de egresos y de ingresos del Ejecutivo federal debe ser congruente con los criterios generales, estrategias y líneas de políticas contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Y en tercer lugar, deben adicionarse la fracción IV del artículo 1°, 4° y 5° de la Ley de Planeación, para establecer el procedimiento tendiente a hacer efectiva la planeación democrática contenida en los preceptos constitucionales que serán adicionados y reformados, para quedar de la siguiente forma:

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que reforma el artículo 26 y adiciona una fracción al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y reforma los artículos 1o., 4o. y 5o. de la Ley de Planeación**

**Artículo Primero.** Se reforman los párrafos segundo y tercero y se deroga el cuarto párrafo del artículo 26 constitucional, para quedar como sigue:

**"Artículo 26.- ...**

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de planeación. **La planeación será democrática a través de la participación de la Cámara de Diputados, la cual está encargada de recoger las demandas de toda la sociedad para ser incorporadas al plan y los programas de desarrollo.** Habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará a la **Cámara de Diputados** para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Se deroga".

**Artículo Segundo.** Se adiciona un cuarto párrafo a la fracción IV del artículo 74 constitucional, para quedar como sigue:

**"Artículo 74.- ...**

I. a III. ...

IV. ...

...

...

**La Cámara de Diputados discutirá, aprobará y, en su caso, modificará el Plan Nacional de Desarrollo, el cual será presentado por el Ejecutivo federal al**

momento de hacer llegar las iniciativas de la Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuestos de Egresos de la Federación, conforme al procedimiento que la ley establezca para tal efecto.

**Artículo Tercero.** Se adicionan la fracción IV del artículo 1o., y se reforman los artículos 4o. y 5o. de la Ley de Planeación, para quedar de la siguiente forma:

"Artículo 1o.- ...

I. a III. ...

IV.- Las bases para promover y garantizar a la participación democrática de la **Cámara de Diputados** en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley. Para ello, consultará a los diversos grupos sociales así como de los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, y

**Artículo 4o.-** Es responsabilidad del Ejecutivo federal conducir la planeación nacional del desarrollo con la participación democrática de la **Cámara de Diputados**, de conformidad con lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 5o.-** El Ejecutivo federal, al tomar posesión como Presidente de la República, remitirá el proyecto del plan a la Cámara de Diputados dentro de los primeros nueve meses de su administración, para su examen, modificación y aprobación. En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, la Cámara de Diputados después de recibir el plan deberá aprobar éste antes del 15 de diciembre del mismo año en que lo recibió.

La Cámara de Diputados, previo a la aprobación o modificación, según sea el caso, del proyecto de plan, mediante convocatorias consultará a los grupos sociales a que se refiere el artículo 20 de la presente ley, quienes participarán en la planeación democrática. El resultado de la consulta será referencia obligada para la revisión y en su caso, aprobación o modificación del plan.



Asimismo, la Cámara de Diputados formulará las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución del propio plan.

#### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los veinticuatro días del mes de noviembre de 2005.

**Diputados:** Sergio Magaña Martínez (rúbrica), Inelvo Moreno Álvarez (rúbrica), Isidoro Ruiz Argaiz (rúbrica).

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1890-I, jueves 23 de noviembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE FOMENTO COOPERATIVO Y ECONOMÍA SOCIAL**

Los suscritos diputadas y diputados de las diferentes fracciones parlamentarias que componen la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes de la Comisión de Fomento Cooperativo y Economía Social, con fundamento en 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, sometemos a la consideración de esta honorable Asamblea la presente iniciativa de reforma para adicionar la fracción XXIX-L al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con el objeto de establecer la facultad expresa del Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados y de los municipios en materia de cooperativas, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Constitución Política dada en el salón de sesiones del Congreso de la Unión el 5 de febrero de 1857, incluyó el siguiente "Artículo 73.- El Congreso tiene facultad: ... X. Para establecer las bases generales de la legislación mercantil".

La expresión "bases generales" no fue una facultad expresa y clara para legislar en materia mercantil. Por lo mismo, no se pudo expedir el respectivo Código de Comercio.

Por consiguiente, fue necesario esperar hasta que con fecha 14 de diciembre de 1883, se reformara la mencionada fracción en los siguientes términos: "Artículo 72... Fracción X. Para expedir CODIGOS obligatorios en toda la República, de minería y COMERCIO, comprendiendo en este último las instituciones bancarias".

Con fundamento en estas facultades expresas se pudo expedir el Código de Comercio del 20 de abril de 1884. Este Código dedicó el Título Segundo, Libro Segundo, a las compañías o sociedades de comercio, pero no incluyó a las sociedades cooperativas.

El 15 de septiembre de 1889 se expidió un nuevo Código de Comercio que a la letra dispone expresamente: "ARTÍCULO 4º TRANSITORIO. Quedan derogados dicho Código de Comercio del 20 de abril de 1884 y las leyes mercantiles preexistentes, y relativas a las materias que en este Código se tratan". El referido Código de Comercio de 1889, actualmente en vigor, destina el Libro Segundo, Título Segundo, a las sociedades de comercio, entre ellas, el capítulo VII estuvo dedicado a las sociedades cooperativas.

Por último, la Constitución Política del 5 de febrero de 1917, en el Título Tercero, Capítulo II, Sección III, DISPONE: "De las Facultades del Congreso"; pero entre ellas no incluye expresamente la facultad del Congreso para legislar en materia de Cooperativas o Cooperativismo.

Ante esta OMISIÓN, ha sido necesario fundar la legislación cooperativa en la siguiente facultad del Congreso contenida en el artículo 73, fracción X, de la Constitución Política vigente: "Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, industria cinematográfica, COMERCIO, juegos con apuesta y sorteos..."

Así, con fundamento en el texto constitucional de 1917, se expidió la Ley General de Sociedades Mercantiles publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1934. El Artículo 4º Transitorio de esta Ley derogó el Título Segundo del Libro Segundo del Código de Comercio de 1889, quedando las sociedades cooperativas comprendidas en las siguientes disposiciones: "Artículo 1º.- Esta Ley reconoce las siguientes especies de sociedades mercantiles: ... VI. Sociedad Cooperativa";

"Artículo 212. Las sociedades cooperativas se regirán por su legislación especial".

De lo anterior se concluye que nuestra Carta Magna no otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar íntegramente en materia de Cooperativismo. El artículo 25

nada más menciona el nombre de "cooperativas" como parte integral del sector social. El artículo 28 solamente expresa que no constituyen monopolios algunos tipos de cooperativas de productores que venden en los mercados extranjeros algunos de sus productos. El artículo 123, en su fracción XXX, únicamente considera a las cooperativas de construcción de casas baratas para los trabajadores.

Ahora bien, de acuerdo con lo establecido en el artículo 124 constitucional, las facultades que no están expresamente conferidas por la Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los estados. Desde luego, los funcionarios federales no son simples particulares, sino que actúan en ejercicio de las facultades que deben estar expresamente otorgadas al Poder de la Unión que representan. Son conceptos inseparables.

Procede igualmente agregar que en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente de 1917, al discutirse este artículo, se asentó el criterio del diputado Zeferino Fajardo consistente en que nuestra Constitución, como Constitución escrita, es una Constitución de poderes expresos. En apoyo de esa tesis, el diputado Paulino Machorro Narváez manifestó que el Congreso de la Unión y el Ejecutivo federal no podrán hacer sino aquello a que están autorizados por los artículos respectivos de la Constitución. Ambos criterios son fuente de interpretación con respecto al artículo que se comenta.

En buena lógica jurídica, los conceptos expuestos corresponden a la forma de gobierno establecida por los artículos 40 y 41 de nuestra Carta Magna, en el sentido de que es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República Federal, que ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes, en los términos respectivos establecidos por el pacto federal. Este sistema constitucional permite sustentar la afirmación de que a falta de facultades expresas al Congreso de la Unión sobre una materia determinada, queda esta facultad reservada a los Congresos de los estados.

Tal es el caso de Yucatán. El Congreso local expidió la Ley de Sociedades Cooperativas Civiles para el estado de Yucatán, publicada en el Diario Oficial del Gobierno del Estado, de fecha 20 de octubre de 1932, decreto número 533. El motivo es explicable. La Constitución Política del país no otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia civil ni en materia de cooperativas; consecuentemente, los Congresos de los estados de la República pueden expedir leyes de cooperativas civiles, como sucede en Yucatán.

Más recientemente, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en su sesión ordinaria de fecha 29 de septiembre de 2005, aprobó por consenso la denominada Ley de Fomento Cooperativo para el Distrito Federal.

Por otra parte, la Constitución Política otorga facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia de comercio y, por esta razón, la Ley General de Sociedades Mercantiles, en sus artículos 1º y 212, incluyó a las cooperativas, aunque aclara que se registrarán por su legislación especial.

En tal virtud, conviene reconocer que ha habido una desorientación legislativa. En efecto: las leyes de cooperativas de 1927, 1933, 1938 y 1994, no se fundaron directamente en una facultad del Congreso de la Unión sobre la materia, sino a través de la facultad del mismo órgano legislativo en materia de comercio. Pero tratándose de la segunda ley de cooperativas se puede observar lo siguiente: el Poder Ejecutivo Federal, comprendiendo que el Congreso de la Unión no está autorizado para legislar plenamente en toda clase de cooperativas, solicitó de éste facultades extraordinarias que le fueron otorgadas el 6 de enero de 1933, con objeto de poder expedir la Ley General de Sociedades Cooperativas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1933.

Como puede observarse, la legislación cooperativa adolece de la irregularidad consistente en la dispersión. Según el Código de Comercio y la Ley General de Sociedades Mercantiles, a las cooperativas se les reconoce como sociedades mercantiles.

En cambio, para el Código Civil Federal, estas sociedades son cooperativas civiles federales. Así, según el Código Civil del Distrito Federal, estas sociedades son cooperativas civiles del Distrito Federal. Para los Códigos Civiles de los estados, estas sociedades son cooperativas civiles de cada estado. Por otra parte, hay una nueva ley que pretende convertir a las cooperativas de consumo de Ahorro y Préstamo, en sociedades de Ahorro y Crédito Popular que operan en el mercado como intermediarios financieros. En suma, existen diversas interpretaciones que no permiten precisar la naturaleza jurídica y la identidad asociativa de las sociedades cooperativas.

Históricamente, las disposiciones y prácticas que existían en materia comercial se desprendieron del Derecho Civil dando origen al Derecho Mercantil. De igual manera, se desprendieron del Derecho Civil las materias que hoy constituyen el Derecho del Trabajo y el Derecho Agrario. Siguiendo el mismo proceso histórico, mediante esta iniciativa de decreto se acentúa la necesidad de separar del Derecho Mercantil, las disposiciones y prácticas que existen en materia de cooperativas.

A título de ejemplo histórico sobre la validez de este proceso de especialización temática, podemos señalar que a partir de 1915 se inició la regulación de las actividades pesqueras, y con fundamento en el artículo 27 constitucional se expedieron: la Ley de Pesca del 7 de enero de 1925, la Ley de Pesca del 26 de agosto de 1932 y la Ley de Pesca para Aguas del Pacífico y Golfo de California del 26 de diciembre de 1938. Pero todas las disposiciones expedidas con anterioridad quedaron unificadas en la Ley de Pesca publicada en el Diario Oficial de fecha 13 de enero de 1948, cuyo artículo 4º, estableció de manera inequívoca que: "La pesca tiene el carácter de nacional cuando se efectúa en aguas jurisdiccionales de México y cuando se efectúa en aguas extraterritoriales por barcos de bandera nacional". Por esta razón, el citado ordenamiento de 1948, por ser de carácter nacional, se considera la primera Ley de Pesca de nuestro país.

A semejanza del ejemplo invocado, aspiramos a que se adicione la fracción XXIX-N del artículo 73 Constitucional para el efecto de que haya una sola ley que resuma, en

el ámbito nacional, todas las disposiciones existentes en materia de cooperativas, preservando el carácter eminentemente social de dicha figura asociativa.

Lo anterior resulta extremadamente importante, toda vez que el artículo 1º del Código de Comercio en vigor previene "Las disposiciones de este Código son aplicables sólo a los actos comerciales". A su vez, el artículo 75 del propio Código establece: "La ley reputa actos de comercio..." (los que enumera).

Sobre el particular se puede hacer el siguiente análisis.

1. En primer termino, emplea la frase: "SOLO A LOS ACTOS DE COMERCIO", para diferenciarlos con respecto a los actos civiles. Como se sabe, originalmente regía el derecho romano (jus civile); pero el aumento de las actividades económicas motivó, en la Edad Media, el surgimiento del derecho mercantil como una rama especial, autónoma, con respecto al derecho civil. La naturaleza propia de esta nueva rama autónoma fue la especulación, ganancia o lucro que distingue a los comerciantes con respecto a los sujetos del derecho civil.

2. A su vez, el primer párrafo del artículo 75 de este Código previene: "La Ley reputa actos de comercio...". Conviene aclarar que la palabra REPUTAR significa ESTIMULAR, APRECIAR. Es decir, la definición de los actos de comercio no es de carácter absoluto.

3. Efectivamente, las XXIV fracciones del artículo 75 del Código en cuestión admiten dos divisiones substanciales:

a) La fracción I define como actos de comercio: "Todas las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de ESPECULACIÓN COMERCIAL, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o laborados". Dentro de esta misma categoría se encuentra la fracción II con el siguiente texto: "Las compras y ventas de bienes inmuebles, cuando se hagan con dicho PROPOSITO DE ESPECULACIÓN COMERCIAL".

LA ESPECULACIÓN COMERCIAL constituye la naturaleza jurídica propia de los actos de comercio. La palabra especular significa "PROCURAR PROVECHO O GANANCIA POR CUALQUIER MEDIO". Provecho es UTILIDAD. Ganancia es SINÓNIMO DE LUCRO.

Conviene agregar que PROPÓSITO DE ESPECULACIÓN COMERCIAL, tiene una explicación psicológica, subjetiva. PROPÓSITO ES INTENCIÓN, ÁNIMO, DESEO DELIBERADO de obtener LUCRO, UTILIDADES, GANANCIAS de capital.

Pero en el caso de las cooperativas, éstas NO PERSIGUEN PROPÓSITOS DE ESPECULACIÓN COMERCIAL O DE LUCRO, sino INTENCIÓN, ÁNIMO, PROPÓSITO SUBJETIVO DE PROCEDER CONFORME A LOS PRINCIPIOS Y VALORES MORALES DE LA DOCTRINA COOPERATIVA: EN LAS VENTAS, EL PRECIO JUSTO; los conceptos que recibe son RENDIMIENTOS; los rendimientos líquidos se distribuyen EN PROPORCIÓN DEL TRABAJO APORTADO, en las cooperativas de producción; o EN PROPORCIÓN DE LAS OPERACIONES REALIZADAS CON LA SOCIEDAD, en las de consumo.

Por su parte, las cooperativas de ahorro y préstamo establecen INTERESES JUSTOS y programas de SERVICIO a la comunidad.

Por estas razones, la Constitución en vigor considera que las cooperativas son de utilidad social.

a) De manera distinta, las fracciones de la III a la XXIV son meramente objetivas, es decir, no son por naturaleza actos de comercio, sino que la ley así lo establece. Para mayor comprobación de lo expresado basta reproducir el párrafo final de la fracción XXIV que proviene: "en caso de duda, la naturaleza comercial del acto será fijada por arbitrio judicial". Resulta evidente que el mismo legislador no tuvo la seguridad de que estas fracciones de la III a la XXIV, fueran actos de comercio, circunstancias por las cuales no pueden considerarse actos de comercio por su propia naturaleza.

A mayor abundamiento, el artículo 76 del Código en cuestión dispone: "No son actos de comercio la compra de artículos o mercaderías que para su uso o consumo, o los de su familia, hagan los comerciantes, ni las reventas hechas por obreros, cuando ellas fueren consecuencia natural de la práctica de su oficio". Es decir, estos mismos actos realizados por las cooperativas no son actos de comercio.



En atención a lo expuesto, se concluye que las cooperativas, aunque se organizan y operan en forma de empresa para actuar con eficiencia en el mundo de los negocios, no son de naturaleza mercantil; sino que tienen su propia naturaleza social, autónoma y doctrinaria, que amerita ser reconocida jurídicamente.

En defensa de la naturaleza social de las cooperativas es indispensable tomar en consideración la doctrina establecida por la Alianza Cooperativa Internacional (ACI), organismo de integración mundial del cooperativismo que agrupa a más de 800 millones de cooperativistas de los cinco continentes, entre los cuales se incluyen los integrantes del movimiento cooperativo de México. En el Congreso efectuado en septiembre de 1995, en la ciudad de Manchester, Inglaterra, la ACI aprobó los siguientes conceptos que rigen a nivel mundial:

### **Definición**

Una cooperativa es una sociedad autónoma formada por personas unidas voluntariamente para satisfacer sus comunes necesidades y aspiraciones económicas, sociales y culturales, mediante una empresa de propiedad compartida gobernada democráticamente.

### **Valores**

Las cooperativas se basan en los valores de ayuda mutua, responsabilidad, democracia, igualdad, equidad y solidaridad. Sus miembros, emulando la tradición de los fundadores, creen y practican los valores éticos de honestidad, transparencia, responsabilidad social y compromiso con los demás.

### **Principios**

Los principios cooperativos son directrices básicas por cuyo medio las cooperativas ponen en práctica sus valores.

**Primer Principio:**

Adhesión voluntaria y abierta

Las cooperativas son organizaciones voluntarias, abiertas a todas las personas capaces de utilizar sus servicios y dispuestas a aceptar las responsabilidades de ser socio, sin discriminación social, política, religiosa, racial, o de sexo.

**Segundo Principio:**

Gobierno democrático de los socios

Las cooperativas son administradas democráticamente por sus socios, quienes participan activamente en la adopción de sus políticas y en la toma de decisiones. Los elegidos como mandatarios, sean hombres o mujeres, son responsables ante los asociados. En las cooperativas primarias, los miembros tienen iguales derechos electorales (un socio, un voto) y en las de otros niveles también se organizan de una manera democrática.

**Tercer Principio:**

Participación económica de los socios

Los miembros contribuyen equitativamente al capital de sus cooperativas y lo administran en forma democrática. Al menos una parte de dicho capital es propiedad común de la cooperativa. Reciben usualmente una compensación limitada, si la hay, sobre el capital aportado como requisito de la afiliación. Los excedentes, a decisión de los socios, se destinan para cualesquiera de los siguientes propósitos: el desarrollo de su cooperativa, mediante la posible creación de reservas, parte de las cuales, al menos, serán indivisibles; el beneficio para los miembros en proporción a sus transacciones con la cooperativa y el apoyo para otras actividades aprobadas por ellos mismos.

**Cuarto Principio:**

Autonomía e independencia

Las cooperativas son entidades autónomas de autoayuda gestionadas por sus propios miembros. Si celebran acuerdos con otras organizaciones, incluyendo al gobierno, o reciben capital de fuentes externas, lo hacen en términos que aseguren el control democrático de sus socios y manteniendo la autonomía cooperativa.

**Quinto Principio:**

Educación, capacitación e información

Las cooperativas proporcionan educación y capacitación a sus socios, directivos, gerentes y empleados para que puedan contribuir eficazmente al desarrollo de sus cooperativas. Informan, además, al público en general -particularmente a los jóvenes y a líderes de opinión- acerca de la naturaleza y beneficios de la cooperación.

**Sexto Principio:**

Cooperación entre cooperativas

Las cooperativas sirven a sus asociados con mayor eficacia y fortalecen al movimiento cooperativo cuando trabajan conjuntamente a través de estructuras locales, nacionales, regionales, e internacionales.

**Séptimo Principio:**

Compromiso con la comunidad

Las cooperativas trabajan por el desarrollo sostenible de sus comunidades mediante políticas favorables aprobadas por sus socios.

Además de lo anterior, existen también las Recomendaciones 127, "Sobre las Cooperativas (países en desarrollo)" emitida en 1966 y 193, "Sobre la Promoción de las Cooperativas", recientemente aprobada en junio del año 2002 de la Organización Internacional del Trabajo, suscritas por una gran cantidad de gobiernos de diversos países en el mundo, incluido México.

A los efectos de lo aquí expuesto, esta última recomendación, al hacer referencia a la aplicación de políticas públicas de promoción de las cooperativas señala de manera tácita que los "estados miembros deberían adoptar una legislación y una reglamentación específica en materia de cooperativas, inspiradas en los valores y principios cooperativos y revisar esta legislación y reglamentación cuando proceda".

En tal virtud, el diseño de un marco jurídico adecuado para las cooperativas debe tener en cuenta que el COOPERATIVISMO es un sistema doctrinario propio para obrar, activa y conjuntamente, de acuerdo con la Declaración de Identidad, Principios y Valores Éticos aprobada por la Alianza Cooperativa Internacional. Por su parte, el Movimiento Cooperativo es el sector en acción para convertir en realidad la doctrina del Cooperativismo en beneficio de sus miembros y de servicio a la comunidad. Dentro de estos conceptos actúa y se desarrolla el sistema doctrinario integrado por Cooperativas de las diversas ramas de la economía nacional: producción, consumo y servicios, organizadas en confederaciones, federaciones y uniones que funcionan en toda la República, cuya acción social, de carácter sui generis, requiere ser regulada eficientemente por una rama autónoma del derecho social: el llamado derecho cooperativo.

Bajo este orden de ideas, es imperativo reconocer que en un régimen de derecho, la Constitución Política es la fuente suprema de la vida institucional.

Por lo mismo, para fincar la autonomía del derecho cooperativo, se requiere que derive, en forma directa, de una facultad expresamente contenida en nuestra Carta Magna.

En relación con este aspecto se formulan los siguientes comentarios:

1. La ley que deriva directamente de una facultad constitucional, es, técnicamente, una ley general; en cambio, el ordenamiento que se funda en una ley general, es una ley especial. En el caso, la Ley de Cooperativas en vigor no deriva directamente de una facultad constitucional; en efecto, como se ha dicho, se funda en el artículo 212 de la Ley General de Sociedades Mercantiles que a la letra dispone: "LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS SE REGIRÁN POR SU LEGISLACIÓN ESPECIAL"; es decir, la Ley vigente NO ES UNA LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS, sino

una LEY ESPECIAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS. A mayor abundamiento, tanto el Código Civil Federal como el Código Civil del Distrito Federal, en sus respectivos artículos marcados con la misma cifra, disponen: "Artículo 2701. NO QUEDAN COMPRENDIDAS EN ESTE TÍTULO LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS, NI LAS MUTUALISTAS, QUE SE REGIRÁN POR LAS RESPECTIVAS LEYES ESPECIALES".

Consecuentemente, lo que se requiere es que el ordenamiento que se estudia, se funde en una facultad constitucional expresa para poder ser de carácter general; es decir, para determinar la autonomía del Derecho Cooperativo.

2. La palabra "AUTONOMÍA" deriva del latín: AUTONOMÍA, y éste del griego AUTÓS, uno mismo, y NÓMOS, ley. Se define como la libertad de gobernarse por uno mismo; la potestad particular que poseen algunas entidades dentro del Estado.

3. La teoría general del derecho señala tres elementos para determinar la autonomía: científica, didáctica y jurídica. En el caso que se analiza, la ciencia del derecho cooperativo es el conjunto sistematizado de principios, reglas y métodos relacionados con esta materia. El aspecto didáctico está constituido por los textos sobre educación cooperativa, las instituciones y organismos de asistencia técnica que señala la ley de la materia. Y en relación a la autonomía jurídica, esta iniciativa promueve la adición de una nueva fracción al artículo 73 constitucional con el objeto de otorgar facultades expresas al Congreso de la Unión para legislar en materia de cooperativas.

Aunado a lo anterior, es menester considerar que la Constitución Política concede las facultades legislativas por materia; cada materia se caracteriza por la naturaleza jurídica del acto que la diferencia.

Al respecto, se puede observar: en materia civil, los actos los configuran la familia, la propiedad, los contratos, la sucesión, etcétera: (Derecho Civil); en materia mercantil, el acto de naturaleza esencialmente comercial es el que se realiza con propósito de especulación comercial o lucro, independientemente de aquellos que son mercantiles por disposición de la ley que los regula (Derecho Mercantil); el acto de naturaleza laboral lo constituye la relación entre trabajadores y patrones (Derecho del Trabajo), etcétera.

En cambio, el acto esencialmente cooperativo difiere de los anteriormente señalados: no es civil, ni comercial, ni laboral, etcétera; por lo contrario, tiene una naturaleza

propia de carácter asociativa sustentada en la doctrina cooperativa de donde emanan sus fines humanísticos, distributivos y solidarios que se traducen en bienestar para sus miembros y compromiso y servicio a la comunidad.

Por actos cooperativos se reconocen los realizados entre las cooperativas y sus asociados y por ellas entre sí en el cumplimiento de su objeto social y en la consecución de sus fines institucionales; también lo son, con respecto a las cooperativas, los actos jurídicos que con idéntica finalidad realicen con otras personas, así como los efectuados por sus organismos de integración de segundo o tercer nivel: uniones, federaciones o confederaciones.

Mediante sus actos, las cooperativas y sus socios, no buscan un bien necesariamente valorizable en dinero, pero sí identificable materialmente a favor de los socios y de la cooperativa. En consecuencia, el acto cooperativo tiene como característica fundamental su sentido interesado, más no lucrativo, caracterizándose por ser: 1) Voluntario, por cuanto la cooperación sólo se reconoce como tal cuando el individuo actúa impulsado por su propia convicción y no por la fuerza coercitiva de un poder ajeno al del cooperativista; 2) Igualitario, pues al implicar el acto cooperativo la acción común de dos o más personas, exige que ellas actúen bajo el principio de la igualdad de derechos y obligaciones de los cooperativistas; 3) No lucrativo y solidario, en el sentido de que el acto cooperativo está destinado a la eliminación del lucro, entendido como ganancia proveniente de la especulación mercantil o la explotación del trabajo, dando origen a la existencia del beneficio que implica la búsqueda de productos o servicios de menor precio o la apropiación colectiva del excedente generado por el propio trabajador que lo produjo; 4) Interesado, en el entendido de que siendo no lucrativo, el acto cooperativo pretende obtener un beneficio directo a favor de cada cooperativista como resultado de la acción conjunta y organizada del propio trabajo de los cooperativistas.

En síntesis, el acto cooperativo constituye la esencia de la autonomía jurídica del Derecho Cooperativo y debe ser reconocido con toda su originalidad y singularidad.

Atentos a la singularidad del acto cooperativo y a la facultad expresa del Congreso de la Unión para legislar en materia de cooperativas, pudiendo en tal virtud expedir una auténtica Ley General de Sociedades Cooperativas, podemos concluir, que de manera concurrente, coincidente o complementaria, las legislaturas locales pueden también legislar en esta misma materia en todo aquello que no se oponga a la Ley de ámbito federal, como una forma de impulsar el desarrollo social y económico a nivel estatal, apoyándose en la participación organizada de la sociedad civil y valorando las condiciones particulares de sus propias entidades federativas, tal como acontece en otras materias como asentamientos humanos y protección al ambiente (fracciones XXIX-C y XXIX-G del artículo 73 constitucional, respectivamente), constituyéndose en una práctica legislativa que lejos de debilitar, ha venido a reforzar el pacto federal en que se sustenta la República Mexicana.

Compañeras y compañeros diputados, antes de concluir la presente exposición de motivos es importante reparar en el hecho de que al aprobar la presente iniciativa de reforma constitucional estaríamos poniendo a tono a nuestro país respecto a los avances legislativos que sobre esta materia han experimentado diversos países de la región latinoamericana en los últimos años. A título de ejemplo, baste señalar aquí que la Constitución Política de Venezuela, en su artículo 184, señala que "la Ley creará mecanismos abiertos y flexibles para que los estados y los municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas."

En sentido análogo, la Constitución Política de Honduras, en su artículo 338, postula que "la Ley regulará y fomentará la organización de cooperativas de cualquier clase, sin que se alteren o eludan los principios económicos y sociales fundamentales de esta Constitución".

En consecuencia, por las razones y fundamentos legales expuestos los que suscriben presentan el siguiente proyecto de decreto:

**Único:** Se adiciona la fracción XXIX-N al artículo 73 constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 73.-**

...

XXIX-N. Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de cooperativas, reservando para el Congreso de la Unión todo lo relativo a la regulación en lo general del sector cooperativo y otorgando a los Congresos locales la facultad de legislar en materia de fomento de la actividad cooperativa, siempre que no se oponga a la legislación federal.

**Transitorio**

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

**Diputados:** Francisco Saucedo Pérez, Israel Tentory García, Belizario Herrera Solís, José Alfonso Muñoz Muñoz, Sonia Rincón Chanona (rúbricas).



## QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 84 Y 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, 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 reforma y adiciona los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de sustitución automática del Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en caso de falta absoluta.

### Exposición de Motivos

La democracia es, sin duda, una conquista ciudadana y como tal se debe valorar. Son muchos los beneficios que estamos viviendo en esta nueva etapa de México; la rendición de cuentas; la libertad de expresión, la lucha contra la desigualdad social y la búsqueda de fórmulas para enfrentar la inseguridad están presentes en la agenda ciudadana.

Sin embargo, debemos reconocer también que esa realidad política llegó sin que nos haya dado tiempo de adecuar nuestras instituciones a los retos que la gobernabilidad democrática demanda. Es el caso de la Presidencia de la República, institución en la que más se ha sostenido nuestro sistema político, por la gran fuerza jurídica y política que emana de ella, pero que se encuentra en una situación de vulnerabilidad dado que la Constitución no cuenta con normas precisas sobre los plazos en el proceso de sustitución del Presidente de la República, en caso de su falta absoluta y sobre el procedimiento en caso de no integrarse el Colegio Electoral para ese efecto.

A lo largo del México constitucionalista se exploran diversas fórmulas para garantizar la continuidad de la institución presidencial. La Vicepresidencia, la suplencia del cargo por el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, y la sustitución por uno de los secretarios de despacho dan cuenta de ello. Desgraciadamente, en la mayoría de estos supuestos, las fórmulas no garantizaron una apacible transición, pues los mecanismos dispuestos abonaron las conspiraciones de quienes serían sucesores por ministerio de ley; muestra de ello son los veinticinco presidentes interinos, entre 1833 y 1877.

Al término de la Revolución Mexicana se ensayó una fórmula distinta. La Constitución de 1917 estableció que el Congreso debía constituirse en colegio electoral para elegir al presidente sustituto, en caso de ausencia definitiva del Presidente. Sin embargo, el texto constitucional es omiso en cuanto al plazo que tiene el Colegio Electoral para resolver sobre esta circunstancia y lo que procede en caso de que dicho colegio no logre integrarse.

Las sustituciones de Carranza (1920) y Obregón (1924), bajo la misma norma de 1917, se dieron sin sobresaltos, gracias a la integración de un Congreso que aglutinaba mayorías amplias y que no tuvo obstáculos para integrar el colegio electoral.

Aquellos preceptos continúan vigentes, pero la existencia de un congreso altamente plural, cuya diversidad se avizora cada vez mayor y permanente hacia el futuro; podría dificultar la construcción de las mayorías necesarias para tomar una decisión ante las ausencias temporales o falta absoluta del Presidente de la República.

Recordemos que conforme a la regla actual, el Congreso debe constituirse en colegio electoral para nombrar a un presidente interino, en caso de falta absoluta del Presidente de la República ocurrida durante los dos primeros años de gobierno y asimismo para elegir un presidente sustituto en caso de falta absoluta del presidente ocurrida en los últimos cuatro últimos años del periodo respectivo, solamente que para la constitución del colegio electoral se requiere la presencia de dos terceras partes del

número total de miembros del congreso (419 legisladores), y actualmente ningún partido por sí mismo, posee tal número de legisladores para integrar a este órgano, lo cual obliga a un entendimiento de cuando menos dos fuerzas políticas.

Más aún, la ausencia de una resolución del colegio electoral en este sentido, merced a la carencia de plazo, podría prolongar un vacío de poder peligroso en detrimento de la estabilidad nacional. En tal virtud, es imperativo hacer la revisión de la regla constitucional.

Los supuestos citados, no son descabellados, el pasado reciente nos demuestra la necesidad de prever situaciones de esta índole que pueden trastornar la normalidad democrática: recordemos el trastorno momentáneo de la vida política del país y de la Bolsa Mexicana de Valores propiciados por el rumor de un infarto al primer mandatario o el penoso pasaje en el que, el entonces secretario de Gobernación, sin asidero legal alguno, se encargó del despacho, debido a la operación quirúrgica a la que fue sometido el Presidente de la República.

Al margen de que pueda o no suceder un acontecimiento de esa naturaleza, que desde luego no es deseable, como legisladores e integrantes de otro de los poderes públicos, nos interesa la certeza de los plazos en que se proceder ante esta circunstancia.

Por ello, propongo establecer un plazo de diez días para que el colegio electoral nombre presidente interino o elija presidente sustituto, y que, en caso de que por cualquier circunstancia no se resuelva dentro del mismo, el desempeño de la responsabilidad presidencial recaiga por ministerio de ley en el Presidente de Cámara de Diputados, en tanto se resuelve esta circunstancia.

Al margen de lo anterior, propongo enmendar el error que ha arrastrado el artículo 84 constitucional a lo largo de los años, pues en la última línea del párrafo segundo se refiere al "artículo anterior", cuando debe decir "párrafo anterior", toda vez que el precepto marcado como 83 se refiere al inicio de vigencia del periodo constitucional

del mandato del presidente y no a la fórmula de sustitución del primer mandatario que es el tema circunscrito y que se encuentra aludido en el primer párrafo del artículo 84.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta Asamblea la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de sustitución automática del Presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos en caso de falta absoluta, en los siguientes términos:**

**Único:** Se reforman los artículos 84 y 85 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará **dentro de diez días hábiles**, en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el período respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional **dentro de diez días hábiles** y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del **párrafo** anterior.

Cuando la falta del Presidente ocurriese en los cuatro últimos años del período respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará **dentro de diez días hábiles** al presidente sustituto que deberá concluir el período; si el

Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará **dentro de diez días hábiles** un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto dentro de **diez días hábiles**.

**Artículo 85.** Si al comenzar un período constitucional no se presentase el presidente electo, o la elección no estuviere hecha y declarada el 1o. de diciembre, cesará, sin embargo, el presidente cuyo período haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de Presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión **dentro de diez días hábiles**, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe la Comisión Permanente, procediéndose conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.

Cuando la falta del presidente fuese temporal, el Congreso de la Unión, si estuviere reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará **dentro de diez días hábiles** un presidente interino para que funcione durante el tiempo que dure dicha falta.

Cuando la falta del presidente sea por más de treinta días y el Congreso de la Unión no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará a sesiones extraordinarias del Congreso para que éste resuelva sobre la licencia y nombre **dentro de diez días hábiles**, en su caso, al presidente interino.

...

**El Presidente de la Cámara de Diputados, se encargará del despacho del Poder Ejecutivo Federal, en tanto se resuelve quién se desempeñará como Presidente provisional o interino.**

**Transitorio**

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

Dip. Iván García Solís (rúbrica)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1891, viernes 25 de noviembre de 2005

QUE REFORMA LA FRACCIÓN XXVIII DEL ARTÍCULO 73, LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 76 Y EL ARTÍCULO 133, TODOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARÍA ÁVILA SERNA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 24 DE NOVIEMBRE DE 2005

María Ávila Serna, diputada 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, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurre a solicitar se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales la presente iniciativa con proyecto decreto, de acuerdo a la siguiente:

### Exposición de Motivos

En 1824 surgió el primer documento que le dio vida y personalidad a nuestro país como nación independiente, adoptando como sistema político el federalismo. La Constitución de 1857 restituye el sistema federal, fortaleciendo al Poder Legislativo y depositándolo en una sola Cámara. Es hasta el año de 1874 en que se retoma el sistema bicamaral por el que se creó el Senado de la República.

El Estado mexicano cuenta con un marco general que, con modificaciones, está cimentado en varios de los principios y valores establecidos en la Constitución de 1824 y sobre todo en la de 1857. La carta política creada en 1917, hoy vigente, también ha sido reformada en innumerables ocasiones como reflejo de la rápida dinámica social que obliga a una continua adecuación de normas, estructuras e instituciones.

Si bien es cierto que vivimos en un Estado de derecho en que la Constitución ha cumplido su papel de norma fundamental suprema y fundante de todo el orden jurídico, no menos cierto es que se trata de estructuras normativas e institucionales en

proceso permanente de perfeccionamiento y consolidación. Muchas veces la Constitución no ha podido cumplir plenamente con su papel normativo y ha quedado como un conjunto de disposiciones programáticas cuya realización depende de la dinámica social inducida por la propia Carta Magna.

En nuestras leyes supremas se ha incorporado la doctrina de Montesquieu sobre la división de poderes; en nuestro país se importó esa forma de pensamiento conjuntamente con el sistema político federalista, siguiendo el modelo norteamericano. En México el verdadero equilibrio de poderes se ha acentuado de manera clara y verdadera en las últimas tres legislaturas federales, donde ningún partido político ha obtenido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, ello aunado al aumento de la presencia de los partidos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución federal, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y en congruencia con el 133 de nuestra Carta Magna, serán la ley suprema de toda la Unión.

Por otra parte el artículo segundo de la Ley sobre Tratados, establece que tratado es "el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación, requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos".<sup>1</sup>

Dicho lo anterior, con la presente iniciativa se pretende que en materia de tratados internacionales sea facultad del Congreso su aprobación y no de manera exclusiva de la Cámara de Senadores.

Los tratados son por excelencia la manifestación objetiva de la vida de relación de los miembros de la comunidad internacional y pueden definirse, en un sentido amplio, como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o extinguir una relación jurídica entre ellos".<sup>2</sup>



Ahora bien, el antecedente inmediato del artículo 133, se encuentra en el correlativo 126 de la Constitución de 1857, sancionado por el Constituyente de 1857, que disponía;

"Esta Constitución las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso. 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".<sup>3</sup>

Su incorporación al texto vigente se debe a la Comisión de Constitución cuyo dictamen fue presentado al Constituyente de Querétaro en la 54ª sesión ordinaria, de fecha 21 de enero de 1917<sup>4</sup>, y fue aprobado en la 62ª sesión ordinaria el día 25 del mismo mes y año, por unanimidad de votos. Para quedar como sigue:

"Esta Constitución las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella, todos los tratados hechos o que se hicieren por el Presidente de la República, con aprobación del Congreso, 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".<sup>5</sup>

En estos términos se mantuvo este precepto hasta el año de 1934 en que se publicó el decreto de reformas constitucionales en que se sustituyó al Congreso de la Unión por el Senado para encomendarle la delicada facultad de ratificar los tratados internacionales que sean celebrados por el Presidente de la República.

Lo anterior tuvo como antecedente, la iniciativa con proyecto de decreto para crear la Ley de Nacionalidad y Naturalización, para lo cual se hizo indispensable la reforma de los artículos 30, 37, 73 y 133 de la Carta Suprema. Se expresaron los motivos que obligaron la reforma de los tres primeros artículos citados, abundando en argumentos convincentes que justificaron la pertinencia de la reforma que nos ocupa, sin embargo

al referirse al artículo 133 las comisiones dictaminadoras se limitaron a expresar su aprobación sin realizar un análisis jurídico al respecto.

Por último tenemos la reforma que dice; "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".<sup>6</sup> Siguiendo el proceso legislativo, la iniciativa que nos ocupa, pasó a la Cámara de Diputados para su análisis y discusión. La colegisladora y los integrantes de la Comisión dictaminadora sólo se limitaron a aprobar la multicitada reforma sin revisar su contenido y sin hacerle observaciones ni en lo particular ni en lo general. El legislador de entonces de la Cámara baja cometió un grave error sobre todo porque se trata de una reforma que no fue solicitada por el Ejecutivo federal, ni tenía relación alguna con la expedición de la Ley de Nacionalidad y Naturalización. Consideramos que los senadores se atribuyeron la facultad de aprobar o ratificar los tratados internacionales que celebre o haya celebrado el Presidente de la República, atento al contenido del artículo 76, fracción I, Constitucional.

Ruperto Patiño Mánffer, considera que "los senadores que introdujeron la reforma al artículo 133 incurrieron en un error que formalmente se ha convertido en una importante limitación al Presidente de la República en su facultad de adquirir compromisos con potencias extranjeras, ya que en todo caso, para respetar el texto constitucional, deberá evitar contraer compromisos internacionales en materias cuya regulación jurídica esté encomendada por la Constitución al Congreso de la Unión".<sup>7</sup>

Estamos de acuerdo con el autor citado ya que del texto mismo del artículo 133 de la carta política se desprende que los tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo federal deben estar de acuerdo con la misma, por ello es necesaria la aprobación de la presente iniciativa para que los tratados internacionales sea

ratificados o aprobados por el Congreso de la Unión y no sólo por el Senado de la República.

El artículo 76 de la Carta Magna consagra las facultades de la Cámara alta, en tanto el correlativo 73 de la norma fundamental estatuye las facultades del Congreso de la Unión, lo que limita al Presidente de la República a no adquirir compromisos internacionales que riñan con el texto constitucional. Desde esa perspectiva, consideramos importante volver a reformar al artículo que se analiza, adoptando las disposiciones del texto que originalmente le imprimió el Constituyente de Querétaro, en donde ese establezca como facultad del Congreso general para ratificar y aprobar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo federal.

Existen muchas razones para facultar al Congreso de la Unión para ratificar y aprobar los tratados internacionales, la primera consiste en que del actual y vigente texto del artículo 133 se desprende que la Constitución, los tratados, las leyes 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.

Por eso y en virtud de lo anterior, no debemos olvidar que para la creación de una ley se requiere de la intervención de las dos Cámaras, una de origen y otra revisora, y cuando se trata de una reforma, derogación o adición del texto constitucional, aparte del procedimiento señalado participan las legislaturas de los estados. El cuestionamiento consiste en ¿por qué? en los tratados internacionales no interviene la Cámara de Diputados. Las explicaciones que se vierten son muy variadas, como por ejemplo se justifica que toda vez que estamos inmersos en un sistema federativo, corresponde a los senadores la representación de las entidades federativas que conforman el pacto federal, por lo tanto es a ellos a quien se les encomienda la política exterior. Otra de las explicaciones que se vierten es que en el modelo norteamericano el Senado se encarga de la política exterior de aquel país, de tal forma que al practicar dicha forma de gobierno en nuestro país se aplicaría la misma regla, sin embargo los que están a favor de esta corriente consideran que el Senado norteamericano,

además de las funciones que tiene encomendadas por la Constitución de ese país, tiene la de ser consejero del Ejecutivo, función que en México el Senado no tiene asignada.

La celebración de los tratados que el Ejecutivo federal suscribe con la comunidad internacional trasciende directa e indirectamente a los sectores sociales, por ejemplo en el tratado trilateral entre México, Estados Unidos y Canadá se consideró parcialmente al sector campesino, porque después de casi once años de que entró en vigor ese tratado, la independencia económica, la fortaleza industrial y las condiciones de vida de la gran masa mexicana se han deteriorado.

El aumento del comercio con Estados Unidos logrado en desmedro del pueblo de México, continúa arrojando un déficit neto para nuestro país. Entretanto, tal como se temía, la avalancha de productos agropecuarios norteamericanos, fuertemente subsidiados por Washington, están causando estragos entre los campesinos y los agricultores pequeños y medianos de nuestro país. México se ha convertido en importador neto de papas, algodón, arroz y maíz, en circunstancias que antes los exportaba o se autoabastecía. En contraste, las exportaciones agrícolas mexicanas así como los camiones que las transportan son objeto de hostilización permanente en la frontera, con pretextos de carácter sanitario o ambiental. Otro resultado del multicitado tratado, es que se han dejado de cultivar 10 millones de hectáreas y millones de mexicanos han debido emigrar hacia el vecino país del norte con la ilusión de alcanzar "el sueño americano". Otra razón es que el tratado carece de las cláusulas relativas a la protección de los derechos laborales de los mexicanos en ese país y aprobados por la Organización Internacional del Trabajo.

Si la Cámara alta, según la doctrina, representa a las entidades federativas que forman parte del pacto federal, entonces la Cámara de Diputados, representa al pueblo de México, los tratados suscritos por el gobierno mexicano vinculan necesariamente a la sociedad de nuestro país, razón demás para que en ello intervengan los diputados como representantes de la sociedad.

Por ello se propone la reforma a la fracción XXVIII del artículo 73 de la carta política, aunque actualmente se encuentra derogada (no existe disposición alguna que prohíba la utilización de artículos o fracciones derogadas), lo importante es darle contenido y qué mejor que sea a través de darle facultad al Congreso de la Unión para la aprobación de los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República. Es menester recordar que dicho precepto contiene las facultades expresas e implícitas que refiere el correlativo artículo 124 de la Carta Suprema.

La reforma en comento implica también reformar la fracción primera del artículo 76; la fracción X del 89 y el artículo 133 del texto Constitución federal, todo para darle congruencia a la iniciativa que se propone.

El diálogo político debe prevalecer entre ambas colegisladoras federales, la propuesta de la iniciativa no debe considerarse como el ánimo de reñir sino de cooperación para sacar adelante los temas de interés nacional, con el trato que nuestro país tiene con las potencias extranjeras.

En mérito de lo antes expuesto el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, comprometido con los grandes proyectos que redunden en beneficio para las clases sociales de nuestro país, someten a la aprobación de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de:

**Decreto por el que se reforma la fracción XXVIII del artículo 73; se reforma la fracción I del artículo 76 y se reforma el artículo 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con base en el siguiente**

**Artículo Único.** Se reforma la fracción XXVIII del artículo 73; se reforma la fracción I del artículo 76 y se reforma el artículo 133, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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

I a **XXVII** (quedan igual);

**XXVIII.** Para aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que celebre el Ejecutivo de la Unión;

XXIX a **XXX** (quedan igual).

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

I. Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el secretario del despacho correspondiente rindan al Congreso de la Unión.

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

I a **IX** (quedan igual);

X. "Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del **Congreso de la Unión**. En la conducción de tal política?".

XI a **XX** (quedan igual);

**Artículo 133.** Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del **Congreso de la Unión**, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.

## **Transitorio**

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

## **Notas:**

1 Ley sobre la Celebración de Tratados.

2 Sepúlveda César. *Derecho Internacional*. Ed. Porrúa. México 2002.

3 Constitución Política de la República Mexicana, sancionada por el Congreso General Constituyente el 5 de febrero de 1857.

4 Diario de los Debates del Congreso Constituyente, correspondiente a la 54 sesión ordinaria el 21 de enero de 1917.

5 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgada el 5 de febrero de 1917.

6 Diario de los Debates de la Cámara de Senadores, correspondiente al 28 de octubre de 1933, publicación en la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión. México p. 6.

7. Patiño Mánffer Ruperto. *Revista Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. P. 1180.

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 noviembre de 2005.

Dip. Maria Ávila Serna (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público. Noviembre 24 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1891, viernes 25 de noviembre de 2005

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DE LA LEY DE PLANEACIÓN, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DEL JUEVES 24 DE NOVIEMBRE DE 2005

Cuahtémoc Ochoa Fernández, 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 XXIX-E, 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 con proyecto de decreto.

### **Exposición de Motivos**

Bajo la plena convicción de conformar una nueva propuesta de gobierno que proporcione mejores condiciones a nuestro país, es que el día de hoy hacemos una realidad los proyectos que compartimos con nuestro candidato a la presidencia Bernardo de la Garza Herrera.

Lejos de constituir el final de las utopías, la nueva realidad social, económica y política en el mundo nos brinda hoy, quizá por primera vez en décadas, la posibilidad de convertir la utopía en realidad. De esta manera, hoy las propuestas de campaña dejan de ser una simple promesa y se convierte en una realidad, dejando con esto claro que



el PVEM trabajará desde cualquier frente en la búsqueda de un México limpio y exitoso.

En México la regulación respecto a la elaboración, análisis, discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos ha sido muy genérica, dejando así de lado diversos asuntos de gran trascendencia para el país, como lo son el asegurar el fortalecimiento del federalismo en el ámbito fiscal y presupuestario, así como equilibrar las competencias de los diversos Poderes de la Unión para dar cause a una mejor distribución de los ingresos considerando las prioridades nacionales y no simplemente las de un sector particular.

Nuestro Poder Legislativo tiene la particularidad de que a pesar de ser un sistema bicameral, la facultad de analizar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación es de la Cámara de Diputados.

En la Constitución de 1824 ambas Cámaras tenían facultades en materia presupuestal, sin embargo en 1857, cuando México adoptó el sistema de asamblea única, estas facultades se vieron afectadas, de manera tal que en 1874, cuando se reestablece el Senado, la Cámara de Diputados se adjudica de manera exclusiva la atribución de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos.

Es así, que por mucho tiempo el Senado de la República se ha quedado al margen del análisis y discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación, a pesar de que sí tienen facultades respecto a la Ley de Ingresos y las contribuciones.

Tanto en la doctrina como en la práctica parlamentaria se ha planteado la necesidad de reconsiderar la participación del Senado de la República en materia presupuestal, lo cual es importante si consideramos que éste se ha sustentado como la representación de los estados ante la Federación.

Si queremos conformar un federalismo incluyente, equitativo y tolerante resulta fundamental la intervención del Senado en la discusión del Presupuesto de Egresos de la Federación. De esta manera podremos conformar un Estado que entienda que

además de asegurar la transferencia, equilibrada y transparente de recursos a los estados y municipios, reconozca con claridad las muchas y diversas realidades que hoy nos conforman y dan sentido, y fomente las posibilidades y respete la independencia de los gobiernos locales. Un Estado capaz de reconocer en nuestras diferencias, nuestra fortaleza, y ello se vea reflejando en el ejercicio del gasto.

Por otro lado, el equilibrio de poderes a través de la integración partidista de las Cámaras es fundamental para asegurar que el Ejecutivo en turno, lleve a cabo un adecuado manejo de las finanzas públicas. En este sentido, la intervención del Senado de la República se torna relevante bajo el marco de las mayorías que conforman un contrapeso o el apoyo de las decisiones del Ejecutivo.

Es así, que los enormes cambios en la composición del Congreso que concluyeron con la aparición del primer gobierno sin mayoría en 1997, han puesto de manifiesto las deficiencias en el marco normativo que regula la negociación y aprobación presupuestal en México y la necesidad de reformarlo.

Partiendo de la base de que nuestro país está sustentado bajo un sistema democrático es que consideramos necesario reformar nuestra Carta Magna y la Ley de Planeación, toda vez que el equilibrio presupuestal y sus dos vertientes, la política impositiva y de gasto no deben verse en forma aislada. El Senado de la República, como parte fundamental del Congreso de la Unión y representante primordial de los estados de nuestro país requiere de su intervención en uno de los procesos más importantes para el desarrollo de la nación.

Es por ello que proponemos ampliar las facultades del Senado en el ámbito presupuestal para que de esta forma sea posible conformar un presupuesto más equitativo y, sobre todo, fortalecer el federalismo a través del ejercicio adecuado del gasto.

Por lo anteriormente expuesto, somete a esta H. Cámara de Diputados en la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de:

**Decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Planeación.**

**Artículo primero.** Se reforman los artículos 2º, penúltimo párrafo; 73, fracción VI; 74, fracción IV; y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

.....

.....

.....

.....

**A.** .....

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

**B.** .....

**I. a IX.** .....

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, el Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

.....

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

**I. a V.** .....

VI. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados, que en este caso siempre será la Cámara de origen, 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 ante las dos Cámaras a dar cuenta de los mismos. El Presupuesto de Egresos deberá estar aprobado a más tardar el día 15 del mes de noviembre por el Congreso de la Unión.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo Presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

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

VII. a XXX. ....

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

I. a III. ....

IV. (Se deroga)

V. a VIII. ....

**Artículo 75. El Congreso de la Unión,** al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

**Artículo segundo.** Se reforma el artículo 7 de la Ley de Planeación para quedar como sigue:

**Artículo 7.** El Presidente de la República, al enviar al **Congreso de la Unión** las iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos, informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el Artículo 27 de esta ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

## **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, Sede de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 24 días del mes de noviembre de 2005.

Dip. Cuauhtémoc Ochoa Fernández (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público. Noviembre 24 de 2005.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1891, viernes 25 de noviembre de 2005

### QUE REFORMA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, RECIBIDA EN LA SESIÓN DEL JUEVES 24 DE NOVIEMBRE 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, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, 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 con proyecto de decreto de conformidad con la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El desarrollo económico de nuestro país exige un sector energético eficiente. Esto es así debido a que la producción autosuficiente y a precios competitivos de fuentes de energía, además de inducir por sí a la inversión productiva creadora de empleos y de capital, aumenta sensiblemente la competitividad de las economías y, consecuentemente, fortalece las capacidades internas de las naciones para afrontar los retos que derivan del mundo globalizado. En ese sentido, para crecer de manera sostenida y competir en condiciones de igualdad con otras naciones, nuestro país debe explotar su probada potencialidad energética; necesita flujos constantes de inversión, pública y privada, para financiar las distintas actividades asociadas al aprovechamiento sustentable de los energéticos. En suma, se requiere reforzar la

capacidad productiva, desarrollar infraestructura y tecnología e impulsar las inversiones nacionales en el sector.

Los avances tecnológicos, particularmente los implementados en la generación de energía eléctrica, se han orientado hacia la utilización de fuentes de energía que hagan posible el progreso económico e industrial con el menor impacto posible sobre el medio ambiente. Esto explica que en los últimos años, el gas natural se ha constituido como la fuente de energía con mayor crecimiento en México y en el mundo. En efecto, al tratarse de un combustible de fácil acceso, limpio, seguro y más económico en relación con los combustibles fósiles, su utilización ha crecido en una proporción mayor que el carbón y el petróleo crudo. En la última década, el consumo de gas natural registró un crecimiento promedio anual de 2.2 por ciento, mientras que el consumo del petróleo creció a una tasa promedio anual de 1.5 por ciento. De mantenerse esta tendencia, la demanda de gas natural aumentará a un promedio de 1.9 por ciento en los próximos 10 años. Esto significa que para 2015, el consumo de gas natural habrá crecido en una proporción cercana al 30.8 por ciento con respecto al volumen de 2001.

A nivel nacional, la demanda de gas natural se ha incrementado sensiblemente por la reconversión de los equipamientos de combustión vehicular y por su utilización como materia prima en la siderurgia y en la petroquímica. Más allá de estos dos factores, sin duda importantes, la apertura de ciertas actividades a la inversión privada y social ha impulsado fuertemente la demanda nacional. A partir de la reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución Política de 1995, se ha posibilitado la participación de actores económicos no estatales en el transporte, distribución, almacenamiento y comercialización de gas natural. Según datos de la Secretaría de Energía, la inversión privada comprometida en estas actividades ronda en los 5,000 millones de dólares. Sin embargo, y a pesar de que el Estado destina anualmente importantes recursos para la explotación de esta fuente de energía, la producción está todavía lejos de los niveles deseables de eficiencia. Por el contrario, el balance del mercado nacional de este energético se reporta deficitario, toda vez que los aumentos



en la demanda no se compensan con aumentos proporcionales en la producción sino con incrementos en las importaciones. Efectivamente, hoy en día, cerca del 17 por ciento de la demanda nacional de gas natural se cubre con importaciones.

Asimismo, el Gobierno Federal ha estimado que para el año 2013, la demanda nacional de gas natural crecerá en un 5.8 por ciento con respecto al volumen de 2003. Para ese año, el consumo de este energético se situará en niveles de 9,303 millones de pies cúbicos por día. Por su parte, en el mejor de los escenarios y asignando todos los recursos requeridos por Pemex para el desarrollo de sus proyectos, se espera que en 2013 la producción nacional alcance los 5,519 millones de pies cúbicos por día. Si confrontamos estas cifras podemos concluir que la demanda nacional será 1.685 veces mayor que la oferta. Lo anterior implica que para ese año, México requerirá importar 3,784 millones de pies cúbicos por día, esto es, el 40.67 por ciento de la demanda nacional tendrá que cubrirse con importaciones. Si se toma en cuenta que el sector eléctrico es el mayor consumidor de gas natural y que la productividad de la industria mexicana depende del precio de los energéticos, es previsible que la falta de disponibilidad de gas natural a bajo costo traiga consigo un impacto negativo en la economía nacional y, consecuentemente, desacelere notablemente su crecimiento.

Dado que el potencial de reservas del país se mantiene constante, la brecha existente entre la oferta y la demanda nacionales sólo puede atribuirse a la subutilización, por definición ineficiente, de este energético. Resulta alarmante que nuestro país, con reservas totales de gas natural en torno a los 63.88 billones de pies cúbicos, de los cuales el 22.62 por ciento corresponde a gas natural no asociado al petróleo, sea incapaz de satisfacer, al menos, la demanda nacional. Nuestro país ocupa el lugar 34 en el mundo y el 7º en América en cuanto a volumen de reservas probadas de gas natural se refiere. Sin embargo, del total de reservas, sólo se ha logrado explorar el 22 por ciento de la extensión continental total con potencial de gas y, además, queda aún por explotar los 703,500 km<sup>2</sup> de superficie aprovechable en el golfo de México.

El problema, ha de insistirse, no es de bajo potencial de reservas sino de insuficiencia de recursos económicos para explotarlas. Si bien en fechas recientes se han dado

importantes avances dirigidos a flexibilizar el régimen fiscal y administrativo de Pemex con la finalidad de que cuente con mayores recursos para proyectos de desarrollo del sector energético, es igualmente cierto que los recursos públicos han sido y serán insuficientes para satisfacer la demanda nacional de gas natural y, más aún, para desplegar una estrategia agresiva y ambiciosa de exportaciones. México no sólo está perdiendo competitividad frente al resto del mundo por cuanto depende de energéticos caros, sino que, además, está dejando pasar la oportunidad de convertirse en una potencia exportadora de gas natural, tal y como lo es hoy de petróleo. No debe perderse de vista que el Estado tiene otras responsabilidades además de la de consolidar un sector energético eficiente. En escenarios de escasez, los recursos públicos deben destinarse prioritariamente al combate a la pobreza, a la prestación de servicios básicos de salud, educación y seguridad pública. Cada peso que se destina a proyectos de explotación energética es un peso menos para atender otras necesidades sociales. El círculo vicioso se cierra: la falta de inversión en energéticos impide el crecimiento económico y la generación de empleos; esto último agudiza la pobreza y, consecuentemente, aumentan las exigencias de destinar una mayor proporción del gasto público a satisfacer las necesidades básicas que los individuos no pueden, por sí, autoprocursarse; a mayor gasto social, menor gasto en inversión productiva y así sucesivamente.

Los Legisladores del Partido Verde Ecologista de México creemos que el desarrollo de nuestro país requiere de una industria energética competitiva, financieramente rentable, ecológicamente responsable y tecnológicamente avanzada. Estamos concientes de que el desarrollo del sector energético requiere de fuertes inversiones y que los fondos públicos son insuficientes para aumentar la disponibilidad de gas natural.

Sin embargo, la Constitución y la ley reglamentaria otorgan al Estado la exclusividad en la explotación de este energético. En efecto, de conformidad con el marco legal en vigor, Pemex es el único autorizado para llevar a cabo la exploración y explotación del gas natural asociado y no asociado del país, así como para realizar ventas de primera

mano. Dado el enorme potencial y la baja capacidad interna para aprovechar los yacimientos de gas natural no asociado a petróleo, entendemos que es fundamental actualizar el marco jurídico con objeto de permitir la inversión privada en este subsector, sin sacrificar el dominio directo sobre el subsuelo y sin poner en riesgo la autosuficiencia energética de la nación.

La inversión privada no excluye ni amenaza a la rectoría del Estado. Por el contrario, es la falta de inversión lo que convierte a dicha potestad en simple retórica. No hay rectoría que valga cuando la industria mexicana pierde espacios frente a empresas de otras naciones; cuando no es posible crecer de manera sostenida y con equidad. El Partido Verde considera que entre el hueco discurso patriotero y los impulsos privatizadores, hay una extensa gama de grises que ameritan ser analizadas y discutidas, pues ni implican ceder la propiedad originaria de los recursos naturales ni comprometen el bienestar de futuras generaciones.

Así las cosas, la presente iniciativa tiene por objeto introducir en la Constitución una excepción al régimen de exclusividad del Estado en materia de hidrocarburos, a fin de que la iniciativa privada concurra en la explotación del gas natural no asociado al petróleo. Para tal propósito, se propone que la Constitución permita que además de la transportación, almacenamiento, distribución y comercialización, las actividades de exploración y producción del gas no asociado puedan ser realizadas por particulares mediante título de concesión temporal y sujeta un conjunto de obligaciones. Se trata de establecer un régimen de excepción para una fuente de energía que representa menos del 23 por ciento de las reservas totales de gas natural y no más del 6 por ciento de las reservas totales de hidrocarburos, de modo que es indudable que la concurrencia de fondos privados no pone en riesgo la viabilidad energética del país. La apertura a la inversión privada del sector energético que se propone en esta iniciativa es relativamente pequeña en relación con las reservas totales de energéticos, pero sumamente importante en cuanto a sus efectos en la economía nacional y en los ingresos de las familias. El capital privado en el subsector del gas natural no asociado al petróleo no solamente activará al sector energético en su conjunto, aumentando la

producción y los ingresos derivados, sino que además reactivará la economía, generará empleos, aumentará los ingresos fiscales y disminuiría los costos de producción de la industria mexicana. El resultado: una economía más sólida y competitiva.

Esta iniciativa de reforma a la Constitución tiene los siguientes elementos diferenciadores: primero, se precisa en la narrativa del artículo 27, párrafo sexto de la Constitución que la participación de los particulares en la explotación del gas no asociado a petróleo se realizará mediante título de concesión; segundo, se prevé expresamente que las concesiones que se otorguen en esta materia tendrán carácter temporal y podrán ser revocadas por causas de interés general; tercero, se establece una reserva de ley, de modo que sólo a través de ley en sentido formal y material se podrán regular las modalidades, supuestos, procedimientos y limitaciones para el otorgamiento de concesiones; cuarto, se elimina del artículo 27, párrafo sexto, la regla que nulifica las concesiones previamente otorgadas, toda vez que dicha regla tenía por objeto extinguir situaciones jurídicas constituidas antes de la entrada en vigor de la Constitución y, consecuentemente, carece de sentido; quinto, se excluye al gas no asociado al petróleo del régimen de áreas estratégicas y se convierte en área prioritaria para el desarrollo nacional, y sexto, se precisan las redacciones de los párrafos afectadas a fin de dar coherencia al conjunto de supuestos en ellos previstos.

Asimismo, es importante destacar que en el régimen transitorio se propone, por una parte, introducir la obligación de que el Congreso de la Unión expida, dentro de los 90 días siguientes a la entrada en vigor de la reforma, la Ley Reglamentaria del Gas Natural no Asociado a Petróleo y, por otra parte, se introduce el criterio de temporalidad para graduar el otorgamiento de concesiones de explotación de este energético. La apertura progresiva y paulatina de este subsector a la inversión privada obedece a la intención de evitar que se comprometan los recursos naturales de manera irresponsable, así como a posibilitar la evaluación periódica del impacto económico, social y fiscal del nuevo régimen.

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

**Decreto por el que se reforman los artículos 27, párrafo sexto y 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**Artículo 27:**

(.....)

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. **Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, con excepción del gas natural no asociado a petróleo y en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Los particulares o las sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas sólo podrán participar en la explotación del gas natural no asociado a petróleo mediante concesión otorgada por la Cámara de Diputados con arreglo a la ley. Dichas concesiones serán temporales y podrán ser**

**revocadas por causas de interés general.** Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

**Artículo Segundo:** Se reforma el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 28.**

(.....)

No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos, **con excepción del gas natural no asociado a petróleo;** petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. **El gas natural no asociado a petróleo, la comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución. El Estado ejercerá su rectoría sobre estas actividades, y en ejercicio de esta potestad, orientará su realización al desarrollo económico y al interés general.**

#### **Transitorios**

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

**Segundo:** El Congreso de la Unión, en un plazo no mayor a 90 días naturales siguientes a la entrada en vigor de esta reforma, emitirá la ley reglamentaria del gas natural no asociado a petróleo y derogará todas las normas que se opongan al nuevo régimen.

**Tercero:** El Ejecutivo federal implementará las medidas necesarias para fomentar la inversión privada en la explotación y producción del gas natural no asociado a petróleo.

**Cuarto:** Dentro de los tres años siguientes a la entrada en vigor de esta reforma, no se podrán otorgar concesiones para la explotación de superficies con potencial de gas en una proporción mayor al 20 por ciento del volumen total de reservas probadas.

**Quinto:** A partir del cuarto año, las superficies sujetas a explotación a las que se refiere la fracción que antecede, se incrementarán cada año en una proporción no mayor al 10 por ciento.

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 24 días del mes de noviembre del 2005.

Dip. Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Noviembre 24 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1893, martes 29 de noviembre de 2005

DEL CONGRESO DE SAN LUIS POTOSÍ, QUE REFORMA EL PRIMER PÁRRAFO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

16 de noviembre de 2005.

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

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 57, fracción II, y 64 de la Constitución Política del estado de San Luis Potosí y 26, fracción V, del Poder Legislativo de esta entidad, la Quincuagésima Séptima Legislatura eleva a la consideración de ese cuerpo colegiado, el dictamen con iniciativa de decreto de las comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, y Primera y Segunda de Presupuestos Municipales, aprobado mayoritariamente por esta soberanía en sesión ordinaria celebrada el día de la fecha, mediante la que se propone reformar el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sin otro particular, propiciamos la ocasión para reiterarles la certeza de nuestro institucional reconocimiento.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Dip. Galdino Martínez Méndez (rúbrica)

Primer Secretario

Dip. Pedro Pablo Cepeda Sierra (rúbrica)

Segundo Secretario



## **CC. Diputados Secretarios de la LVII Legislatura del Congreso del Estado Presentes**

A las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, Primera y Segunda de Presupuestos Municipales, les fue turnada en sesión ordinaria del Congreso del estado celebrada el 1 de junio de 2005, iniciativa que reforma el cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que de ser aprobado por este Congreso del estado se presente como iniciativa a la Cámara de Diputados Federal, presentada por el diputado Carlos Mauricio Rebolledo Sánchez, en representación de la fracción parlamentaria del Partido Acción Nacional.

En tal virtud, al ser la citada iniciativa materia de dictamen legislativo, hemos efectuado el análisis de la misma, y llegado a las siguientes

### **Consideraciones**

**Primera.** La iniciativa en estudio cumple con los requisitos que establecen los artículos 91, 93 y demás relativos del Reglamento Interior del Congreso del estado, por lo que resulta procedente realizar el estudio y dictamen correspondiente.

**Segunda.** Derivado del análisis realizado por las comisiones de dictamen, se consideró pertinente establecer la reforma planteada al cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal de la iniciativa en estudio, en el primer párrafo de la fracción IV del precepto constitucional en mención, precisando que las percepciones que reciban los servidores públicos municipales se ajustarán al monto y disposiciones que emitan las legislaturas de los estados conforme a la ley de la materia.

**Tercera.** Como la señala la propia iniciativa, los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 57, fracción II, y 64 de la Constitución particular del estado, y 26, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder

Legislativo del estado, establecen que es derecho de las legislaturas de los estados iniciar leyes y decretos en la esfera federal.

A partir de dicho marco jurídico, para que la iniciativa que nos ocupa pueda ser presentada a la consideración del H. Congreso de la Unión para su trámite correspondiente, esta soberanía deberá adoptarla como suya a través del procedimiento legislativo que prescriben la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado en su numeral 99 y el Reglamento Interior de este Congreso en las secciones quinta y sexta del capítulo único de su título séptimo.

**Cuarta.** Fundamentalmente la iniciativa que se analiza propone reformar el primero y cuarto párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de facultar a las legislaturas de los estados para que emitan las disposiciones legales a las que habrán de sujetarse los ayuntamientos en materia de remuneraciones a sus servidores públicos.

En la exposición de motivos de la iniciativa, se exponen detalladamente las razones por las que es procedente una medida como la propuesta, destacando aquella con la que se demuestra que lejos de vulnerar la autonomía financiera de los municipios, se fortalece su cumplimiento en aras de su propósito eminentemente social.

**Quinta.** Del análisis realizado a la iniciativa en cuestión, esta Comisión encuentra procedente su aprobación en los términos en que se encuentra, máxime que en ella se expresa con toda puntualidad que una atribución como la que a través de ella se pretende otorgar a las legislaturas locales, no sólo no es extraña en lo político, en lo jurídico ni en lo social, sino que se inserta perfectamente en el quehacer de éstas como punto de equilibrio entre los poderes y entre los diferentes órdenes de gobierno de la entidad a la que pertenecen.

Por lo anterior, con fundamento en lo establecido en los artículos 110 y 111 del Reglamento Interior del Congreso del estado, los integrantes de las comisiones que

suscriben, nos permitimos elevar a la consideración de esta asamblea legislativa el siguiente:

## **Dictamen**

**Único.** Es procedente que esta soberanía haga suya la iniciativa de reforma al primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para su presentación a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, en los términos siguientes

## **Exposición de Motivos**

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

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

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

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

En ese orden de ideas, el municipio es la institución jurídica, política y social que tiene como propósito la organización de una comunidad en la resolución autónoma de sus problemas y la satisfacción de las necesidades vecinales, a través de un ayuntamiento

formado por miembros de dicha municipalidad y elegido de manera directa por sus habitantes.

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

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

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

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

De ahí la trascendencia del municipio, pues por ser una forma de vida comunitaria que nace desde los orígenes que tenemos como pueblo, ha sobrevivido a los vaivenes políticos, adaptándose a las nuevas circunstancias que el marco legal le ha impuesto, para formar parte armónica del gobierno representativo, democrático y federal.

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

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

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

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

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

Algunos tratadistas señalan que dentro de un sistema federal no pueden coexistir dos o más entidades autónomas; otros indican que nada impide la existencia de órganos con autonomía, refiriéndose a las entidades federativas y a los municipios, ya que existe una diferencia en cuanto a jurisdicción territorial y competencial.

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

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

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

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

Todos los aspectos anteriores se encuentran plasmados en el contenido del artículo 115 de la Constitución federal, la cual señala que los mismos se ejercerán sujetos a las disposiciones que emitan las Legislaturas estatales y siempre que éstas no contradigan los dispositivos de la Ley Suprema.

Dado que la razón de la presente iniciativa incide en el aspecto de la autonomía financiera, en adelante se hará referencia con más profundidad a este tema.

La autonomía en el ámbito financiero implica dos aspectos, indisolublemente unidos para la consecución de las atribuciones de este orden de gobierno: la necesidad de

recursos económicos y su aplicación a los distintos rubros de la actividad administrativa y política municipales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

En primer lugar, porque la autonomía financiera del ayuntamiento, en lo que a la aprobación del presupuesto se refiere, tiene como contenido teleológico la satisfacción

de las necesidades comunitarias, pues nadie mejor que el ayuntamiento, como el orden de gobierno más cercano a los ciudadanos, para saber cuáles son los aspectos prioritarios en que se debe gastar el dinero.

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

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

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

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

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

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

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

En virtud de lo anterior, se somete a la consideración de esa honorable Cámara de Diputados el siguiente proyecto de decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo Único.** Se reforma el primer párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue.

**Artículo 115 ...**

I. a III. ...

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, **pero en las percepciones que reciban sus servidores públicos deberán ajustarse a los criterios y disposiciones que emitan las legislaturas de los estados conforme a la ley que regule sus sueldos y salarios.** La hacienda municipal se formará de los rendimientos de los bienes que le pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que el Congreso establezca a su favor y, en todo caso:

a). y b). ...

c). ...

...

...

...

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.** Previamente, envíese el presente decreto a las Legislaturas estatales para el procedimiento de aprobación constitucional.

Dado en la Sala de Comisiones del Congreso del estado, a los veinticinco días del mes de octubre de dos mil cinco.

### **La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales:**

**Diputados:** Rómulo Garza Martínez (rúbrica), Presidente; Luis Orlando Caballero Lucero (rúbrica), vicepresidente; Pedro Pablo Cepeda Sierra (rúbrica), secretario; José Luis Ugalde Montes (rúbrica), vocal; Carlos Felipe Mier Padrón (rúbrica), vocal; Juan Ramiro Robledo Ruiz, vocal; Óscar Carlos Vera Fabregat (rúbrica), vocal; Beatriz Eugenia García Reyes (rúbrica), vocal.

### **La Comisión Primera de Presupuestos Municipales:**

**Diputados:** Carlos Mauricio Rebolledo Sánchez (rúbrica), Presidente; Pedro Carlos Colunga González, vicepresidente; Gloria Guadalupe Olvera Montes (rúbrica), secretaria; José Luis Ugalde Montes (rúbrica), vocal; Graciela Rojas Palacios (rúbrica), vocal; Eduardo Martínez Benavente (rúbrica).

### **La Comisión Segunda de Presupuestos Municipales:**

**Diputados:** Rosendo Pazzi Pacheco (rúbrica), Presidente; Rómulo Garza Martínez (rúbrica), vicepresidente; Paulino Pozos Aguilar (rúbrica), secretario; Pedro Carlos Colunga González, vocal; Jesús Enedino Martínez García (rúbrica), vocal.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO MURAT HINOJOSA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, Alejandro Murat Hinojosa, diputado federal del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, integrante de la LIX Legislatura de la H. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en ejercicio de la facultad que me otorgan los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa de reforma al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

En el proceso de consolidación de la democracia en México el nuevo equilibrio de las fuerzas políticas en el Poder Ejecutivo y en el Poder Legislativo requiere de mecanismos para favorecer los acuerdos que son indispensables para avanzar en los temas centrales de la agenda pública.

La falta de acuerdos sobre asuntos urgentes, en los tiempos recientes, nos exige revisar los mecanismos para que, en las elecciones intermedias, los electores puedan redefinir el equilibrio de las fuerzas políticas y promover, en su caso, proyectos y programas específicos del Ejecutivo que no hayan obtenido el apoyo necesario en la primera mitad del periodo presidencial por parte del Poder Legislativo.

Dada la composición bicamaral del Congreso de la Unión en México, el proceso legislativo requiere de la aprobación de la cámara de origen y la cámara revisora de

las iniciativas de reforma o de ley que sean presentadas. Es decir, el cambio de las fuerzas políticas en la Cámara de Diputados en las elecciones intermedias permite recrear consensos y equilibrios en sólo una de las cámaras del Congreso.

Es decir, si la ciudadanía decide refrendar, aumentar o disminuir su apoyo al partido en el Gobierno, sólo puede hacerlo a través de la integración de una de las cámaras, lo que no permite generar nuevas mayorías para la redefinición de políticas o proyectos desde el Poder Legislativo.

El asunto central está en la construcción de mayorías legislativas para que el Gobierno -en un sistema presidencialista como el nuestro- pueda generar acuerdos con el Legislativo.

Para ello, es necesario que también pueda generarse un nuevo equilibrio de fuerzas políticas en el Senado de la República en las elecciones intermedias. Sin dejar de entender que el Senado tiene una integración distinta a su colegisladora, tanto en su número tanto como en el perfil de sus integrantes y en sus propios fines, debe generarse la oportunidad de que en ambas cámaras se redefinan las mayorías legislativas.

Para mantener el espíritu del Senado de la República como representante de las entidades federativas, se propone mantener a los dos senadores de la República por estado que sean electos por el principio de mayoría relativa, que sean electos en la jornada concurrente de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En la presente iniciativa se suprime la existencia de los senadores de primera minoría, creados por reforma de 1993, dada la nueva realidad de alta competencia política entre los partidos nacionales. Al no existir un partido hegemónico todas las fuerzas políticas están en posibilidades de obtener un escaño en la Cámara alta, por lo que no se hace indispensable -como hace más de una década- la existencia de senadores de primera minoría.

La representación de las minorías políticas está garantizada en la existencia de senadores de representación proporcional que, en el caso del Senado, alcanzarían la mitad de ellos, por lo que sería una cámara con alta representación de las fuerzas políticas del país.

Por las anteriores consideraciones se somete a la consideración del honorable Congreso de la Unión, por conducto de esta honorable Cámara de Diputados, la siguiente

**Iniciativa de reforma al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo 56.** La Cámara de Senadores se integrará por 128 senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa.

Los 64 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

La Cámara de Senadores se renovará en dos periodos. Los 64 senadores por el principio de votación mayoritaria relativa serán electos en la elección concurrente con la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Los 64 senadores por el principio de representación proporcional serán electos en elección concurrente con la de diputados federales en la elección inmediata para la siguiente legislatura.

**Transitorios**

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

**Segundo.** En la primera elección inmediata posterior a la aprobación del presente decreto se elegirán senadores por el principio de representación proporcional por un periodo de tres años.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 29 días del mes de noviembre de dos mil cinco.

Dip. Alejandro Murat Hinojosa (rúbrica)



**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26 Y 73 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 carácter de decreto, a efecto de reformar los artículos 26 y 73, fracción XXIX-D, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en cuanto a la aprobación del Plan Nacional de Desarrollo por parte del honorable Congreso de la Unión. Lo anterior, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

De conformidad con lo establecido por el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la rectoría económica pertenece al Estado; esto es, dentro de una mixtura económica, con la participación de los sectores social y privado, lo que en principio, por lo menos constitucionalmente, nos aparta del modelo económico de libre mercado.

La conducción económica de nuestro país, a lo largo de la historia, ha pasado por muy diversas facetas y por múltiples y variados ejercicios, desde la centralización planificada, en términos económicos, hasta la implantación de ensayos económicos con tendencia a las doctrinas neoliberales, aunque estos últimos no hayan logrado desprenderse de los principios sociales previstos en la Carta Magna.

De acuerdo con los principios generales de la economía mixta, concurren al desarrollo social nacional los sectores públicos, social y privado, esto obliga al Estado a planear el desarrollo de la economía, tomando en consideración la participación de estos tres sectores.

No fue sino en la Ley sobre Planeación General de la República de 1930, dentro del periodo gubernamental del Presidente Lázaro Cárdenas, cuando se empezó a planear el desarrollo de México. Particularmente, el Presidente Cárdenas comenzó a realizar la tarea de la planeación nacional, a través de su plan sexenal de 1934 a 1940, acción posteriormente imitada por los sucesivos gobernantes del país, quienes buscaron, a través de estos planes, dar cauce y orden al desarrollo nacional.

La llamada "planeación democrática", como un verdadero sistema, fue establecida como parte del Plan Global de Desarrollo, identificado como el primer instrumento real de planeación nacional, diseñado desde la administración de José López Portillo, casi a la mitad de su gestión, y elaborado durante el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado, quien se encargó de integrarlo.

En efecto, fue en ese gobierno donde se percibió la necesidad de ratificar y explicar las bases del régimen constitucional de la economía mexicana.

El numeral 26 de la Norma Fundamental, como lo cité en anterior iniciativa, establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Que los fines del proyecto nacional contenidos en la Constitución, determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales y recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Por lo tanto, que

habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

De lo anterior se desprende que el texto constitucional deja en manos del Estado la obligación de organizar dicho sistema de planeación democrática, en tanto que, como lo establece su segundo párrafo, todos los programas de la Administración Pública Federal deben sujetarse al Plan Nacional de Desarrollo.

Así pues, debe entenderse al Plan Nacional de Desarrollo no como una estrategia más de mercadotecnia política en la que el ocupante de la máxima magistratura del país intenta ganar adeptos, simpatías y popularidades, sino que representa un verdadero documento, cuya elaboración atiende a un mandato constitucional, con un contenido social y objetivos concretos, no dispuesto tampoco al libre arbitrio de quien tiene a su cargo elaborado, sino, como lo expresa la Constitución, debe sujetarse estrictamente a los fines del proyecto nacional que en la misma Norma Fundamental se expresa.

Es indudable que la Constitución contiene y está armada sobre un proyecto nacional que representa lo que todos los mexicanos quieren de su país.

Es también indudable que el Plan Nacional de Desarrollo debe ser la base de los programas gubernamentales. Concretamente, los Presupuestos de Egresos y las Leyes de Ingresos de cada año del sexenio, deben basarse en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el mismo texto constitucional se dispone la necesidad de que en el Plan se establezcan las legítimas demandas y aspiraciones de nuestra sociedad, las que deberán ser incorporadas a éste en un ejercicio democrático que amerita la participación de los diversos sectores sociales.

No en vano el mismo artículo 26 preceptúa que "en el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley". Lo anterior, dada la constitucional, legal, legítima y natural representación que del pueblo mexicano tiene el Poder Legislativo Federal.

En este sentido, es de indudable carácter la participación que el Congreso de la Unión tiene en el referido Plan, pues su elaboración constituye sólo un primer paso, mientras que la realización requiere del examen y el debate legislativo, del escrutinio ciudadano y de la libre opinión de todos, como lo reconociera el propio ex Presidente Ernesto Zedillo durante su gestión.

No es sino con el examen del Congreso Federal, como se puede conseguir enriquecer las perspectivas y propósitos del citado documento, que se convierte en el rector de las tareas y acciones del gobierno, pues así logra traducirse en la mejor formulación de los programas sectoriales e institucionales que, de conformidad con lo señalado por la Ley de Planeación, corresponde elaborar a las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal.

No obstante que el artículo 26 de la Constitución establece que el Congreso de la Unión debe participar en la planeación del desarrollo en los términos que la ley señale, y a pesar de la importancia que se reconoce en la participación del Congreso, la Ley de Planeación en su artículo 5o. establece que el Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión, disponiendo consecuentemente que el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio plan.

Es decir, esa intervención del Congreso, tan importante como lo señala la Constitución y es reconocido también por el actual Ejecutivo, en la ley se reduce a una simple opinión sobre el plan, y a observaciones sobre su ejecución.

Tal parece que, a través de este precepto, se concibe la teoría de la división de poderes como una división de trabajo, en la que cada Poder del Estado fuese soberanamente independiente de los otros, con una división tajante, en consecuencia, de sus funciones, en las que no cupiera intervención ajena.

Sin embargo, esto no es así, la división de poderes, como teoría del Estado moderno, y como así está recogido y establecido por nuestra Carta Magna, más que una división

de trabajo, constituye una división de funciones, donde sólo mediante una repartición sistematizada y organizadas de las diversas tareas del Estado, entendido éste en su conjunto, se impide el abuso del poder, en un esquema de pesos y contrapesos perfectamente armonizado. Como oportunamente lo señaló el mismo Montesquieu, es preciso que "el poder detenga al poder".

Un Estado de derecho es aquél en el que todo el aparato estatal se encuentra sometido a las normas jurídicas que estatuyen sus funciones. La Constitución crea los órganos y divide a los poderes, pero también los limita y crea los controles.

Hablar de Constitución, de verdadera constitucionalidad al amparo de un Estado de derecho, no es otra cosa que hablar de esos poderes y de controles, y es la propia Constitución la que debe demarcar los límites del ejercicio del poder.

El Poder Legislativo, más allá de una simple función de elaborar leyes, tiene como principal objetivo limitar y controlar al Poder Ejecutivo. Sin embargo, la posibilidad de cumplir con el teleológico espíritu que dio origen a un poder de la magnitud del que representa al pueblo, no puede verificarse con plena eficacia cuando, en materia del documento que rige la planificación nacional en materia de desarrollo, sus facultades se limitan, por disposición de una ley secundaria, a emitir meras opiniones sobre el mismo, y realizar observaciones sobre su ejecución, revisión y adecuaciones.

Estamos convencidos de que la Constitución General de la República debe reformarse, a fin de que el multicitado plan responda efectivamente a las demandas sociales. Es evidente y claro que el legítimo titular de la representación social, y de sus demandas, es el Congreso de la Unión.

Sólo con la revisión efectiva del Poder Legislativo Federal, se podrá verificar si el Plan Nacional de Desarrollo responde a las necesidades del pueblo o si las comprende a todas, si las prioridades que en él se establecen son las prioridades que el pueblo mexicano señala.

En conclusión, es momento de que el Congreso de la Unión intervenga en el examen y, si es necesario, en la posibilidad de modificación del Plan Nacional de Desarrollo para que se adecue a la realidad nacional, es decir, el Congreso debe aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y posteriormente vigilar su cumplimiento.

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 proyecto con el carácter de

### **Decreto**

Artículo Único.- Se reforman los artículos 26, párrafo cuarto y 73, fracción XXIX, inciso D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 26.- ...**

...

...

**El Poder Legislativo dictaminará, aprobará y evaluará el Plan Nacional de Desarrollo, el cual tendrá carácter obligatorio para la Administración Pública Federal.**

**Artículo 73.- ...**

I a XXIX-C.- ...

**XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, y para aprobar el Plan Nacional de Desarrollo.**

XXIX-E a XXX.- ...

### **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 del Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 29 días del mes de noviembre del año dos mil cinco.

Dip. Martha Laguette Lardizábal (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1895, jueves 1 de diciembre de 2005

DEL CONGRESO DE GUANAJUATO, QUE ADICIONA UN QUINTO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

**C. Dip. Heliodoro Díaz Escárraga**

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión  
Presente**

Con fundamento en el artículo 53, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, nos permitimos remitir la iniciativa aprobada por unanimidad de las diputadas y de los diputados integrantes de esta Quincuagésima Novena Legislatura, en sesión ordinaria celebrada en esta fecha, mediante la cual se reforma el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para los efectos del párrafo último del artículo 71 de la Constitución General de la República.

Sin otro particular, aprovechamos la ocasión para reiterarle las seguridades de nuestra consideración distinguida.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Guanajuato, Gto., a 25 de noviembre de 2005.

Dip. Martín Stefanonni Mazzocco (rúbrica)

Secretario

Dip. Francisco José Durán Villalpando (rúbrica)

Secretario



## **C. Dip. Heliodoro Díaz Escárrega**

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión  
Presente**

Quienes suscribimos, diputados Presidente y primer y segundo secretarios de la Mesa Directiva, por acuerdo unánime de las diputadas y los diputados integrantes de la Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, en el ejercicio de la facultad concedida a la Legislatura por el artículo 71, fracción III, de la Constitución General de la República, sometemos a la consideración del Congreso de la Unión, a través de la Cámara de Diputados, por su digno conducto, la presente iniciativa de decreto que adiciona el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en las consideraciones jurídicas, sociales y financieras que a continuación se exponen:

### **I. Consideraciones jurídicas**

#### **1. Aspectos generales**

##### **1.1. Constitucionalidad de las contribuciones municipales**

Una de las principales enmiendas a la Constitución federal en materia municipalista, sin duda, la constituye la reforma del artículo 115 del 3 de febrero de 1983.

En términos generales, podemos afirmar que al amparo de dicha reforma surgen los municipios en su concepción moderna, al ser investidos de personalidad jurídica, y asegurándoles libertad política, económica, administrativa y de gobierno.

Entre los aspectos torales de la reforma ubicamos la determinación de un listado de servicios públicos a prestarse por los municipios.

Esta acción constitucional estuvo acompañada del otorgamiento de un mínimo de competencia tributaria; es decir, la Constitución garantizó para la hacienda municipal una serie de materias susceptibles de ser gravadas de manera exclusiva para el municipio, tales como los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria y, sobre todo, la

previsión expresa de posibilitar la obtención de ingresos por la prestación de los servicios públicos que el Constituyente Permanente le imponía.

A partir de esa reforma, podemos afirmar, se constitucionalizan para los municipios las contribuciones, especialmente la denominada "derecho" por la prestación de los servicios públicos a su cargo, entre los cuales se encuentra el servicio de alumbrado público.

## **1.2. Proyección en el marco jurídico de las entidades federativas**

Con base en la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983, en el marco jurídico del estado de Guanajuato se realizan las adecuaciones conducentes, insertando, por primera vez, en la Ley de Ingresos para los Municipios del Ejercicio Fiscal de 1985 la contribución especial por el servicio de alumbrado público, cuya base tributaria fue el consumo de energía eléctrica.

Desde entonces, hay que reconocer que las subsecuentes leyes fiscales municipales de Guanajuato reiteraron y reiteran en las vigentes leyes 2005, el esquema tributario en los mismos términos que le vio nacer.

Al igual que en el estado de Guanajuato, se produjo a nivel nacional similar acción legislativa, tomándose como base gravable generalizada el consumo de energía eléctrica.

Para nadie escapa, en estos tiempos, que la base que se eligió fue incorrecta, ya que ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en virtud de invadir la competencia tributaria exclusiva de la Federación, atentos a lo dispuesto en el artículo 73 de la Constitución General de la República, y tampoco es desconocido que, a la fecha, gran número de Estados sigue conservando la base gravable cuestionada por el máximo tribunal del país.

### 1.3. Algunos esfuerzos por superar la inconstitucionalidad

Dada la generalidad en el establecimiento de la base gravable por consumo de energía eléctrica en el país, el Congreso de la Unión procuró acciones para superar la inconstitucionalidad, a través de la reforma del artículo 42 de la Ley del Impuesto al Valor Agregado, que de manera expresa faculta a los estados a gravar el servicio de alumbrado público tomando como base el consumo de energía eléctrica. Sin embargo, esta acción legislativa no fue la acertada, en virtud de que el problema no se ubica en el terreno de la legalidad sino de la constitucionalidad.

Actualmente, en la Cámara de Diputados y en la de Senadores del Congreso de la Unión están presentadas varias iniciativas cuyo objetivo es reformar los artículos 73 y 115 de la Constitución General de la República, algunas de ellas presentadas a instancia del Ejecutivo federal, diputados federales y senadores, así como por la Legislatura del estado de Durango.

El objeto de las enmiendas constitucionales es facultar a las Legislaturas de los estados a establecer contribuciones municipales sobre la base del consumo de energía eléctrica. Sin embargo, en nuestra opinión, dichas propuestas resuelven parcialmente el problema, ya que no se ocupan de la atención de los principios de proporcionalidad y equidad.

### 1.4. Diagnóstico nacional

Como le hemos señalado, a pesar de la declaración de inconstitucionalidad por el uso de una base tributaria de competencia exclusiva de la Federación, un elevado número de estados mantiene este elemento en el diseño de su contribución.

<b>Estado</b>	<b>Base gravable</b>
Campeche	Consumo de energía eléctrica (6%)
Coahuila	Consumo de energía eléctrica
Colima	Consumo de energía eléctrica (10%)

Chihuahua	Consumo de energía eléctrica
Durango	Consumo de energía eléctrica (4% y 7%)
Guanajuato	Consumo de energía eléctrica (8% y 5%)
Hidalgo	Consumo de energía eléctrica
México	Consumo de energía eléctrica (10% y 25%)
Michoacán	Consumo de energía eléctrica (0.4% hasta 10%)
Morelos	Consumo de energía eléctrica (10% y 7%)
Oaxaca	Consumo de energía eléctrica (8%, 7% y 4%)
Puebla	Consumo de energía eléctrica (6.5% y 2%)
Quintana Roo	Consumo de energía eléctrica (5%)
Sonora	Consumo de energía eléctrica

Existen entidades federativas que han implantado un diseño tributario con una base distinta de la cuestionada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y algunos otros solamente reportan una contribución de mejoras.

<b>Estado</b>	<b>Base gravable</b>
Guerrero	Cuota fija por uso de suelo
Jalisco	Contribución sólo por servicio de infraestructura sin considerar el alumbrado
Nuevo León	Contribución de mejoras sobre la base de metro lineal de frente
Querétaro	Superficie de los inmuebles, construcción, uso o destino y valor catastral de los mismos
San Luis Potosí	Contribución de mejoras
Veracruz	Contribución de mejoras
Yucatán	Contribución de mejoras

Gráficamente, podemos observar la dimensión actual del problema, respecto de quienes sostienen la base de consumo de energía eléctrica y quienes han propuesto una base distinta, del resto del país no se ubica en su marco normativo contribución al respecto.



## 2. Naturaleza del servicio público de alumbrado

El alumbrado público es de los llamados "servicios de naturaleza indivisible"; es decir, su prestación es general y no individual, está al servicio de todos los habitantes, sin restricción o distingo alguno.

Dicho en otras palabras, se trata de servicios públicos que pueden ser aprovechados indistintamente y en todo tiempo por cualquier persona, como es el caso de las calles, banquetas, avenidas, jardines públicos, plazas y otros servicios similares, de los que cualquier ciudadano puede beneficiarse en el momento en que lo desee.

La doctrina define los servicios públicos generales indivisibles como aquellos respecto de los cuales las leyes aplicables o la autoridad administrativa no tienen establecido un mecanismo que permita identificar individualmente a cada usuario o beneficiario del servicio.

De lo expuesto por la doctrina podemos desprender los elementos o características propios de estos servicios públicos, como son:

- a) Generalidad.
- b) Indivisibilidad.
- c) Son de aprovechamiento común, indiscriminado y en todo momento por cualquier persona.

Estas características deben observarse en el diseño de la contribución, principalmente por lo que respecta a la atención de los principios constitucionales que les son propios a los "derechos".

### **3. Ubicación del problema**

Como lo señalamos con anterioridad, en nuestra opinión, las diversas iniciativas presentadas ante el Congreso de la Unión resuelven parcialmente el problema que enfrentamos los estados para configurar una contribución sobre un servicio de naturaleza indivisible.

Esto es así, ya que si bien se pretende que las Legislaturas de los estados tengan competencia para diseñar la contribución por el servicio de alumbrado público, nada se dice respecto de cómo se atenderán los extremos de los principios de proporcionalidad y equidad que le son propios.

Es decir, para los estados no basta con tener competencia sobre una materia federal, ya que superada esta inconsistencia los tribunales federales ahora se abocarían a analizar si se cumplen los principios impositivos como la relación costo-servicio y el tratamiento igualitario en la carga fiscal respecto del universo de beneficiarios.

En este sentido, el problema de fondo es redefinir en base constitucional los principios de proporcionalidad y equidad tratándose de servicios públicos indivisibles. Y es que no podemos tratar de manera igual lo desigual, pretendiendo aplicar las reglas de la proporcionalidad y equidad aplicables a los servicios divisibles de la misma forma a los servicios de naturaleza indivisible.

Por tanto, se hace necesario plasmar tal distinción desde la sede constitucional.

## **4. Principios constitucionales que motivan la propuesta**

### **4.1. Principio de constitucionalidad**

Uno de los pilares fundamentales del derecho fiscal está constituido por el llamado principio de constitucionalidad, el cual, en términos generales, implica una sumisión a las características esenciales del orden jurídico que nos rige, puesto que se enuncia diciendo que no basta con que la relación jurídico-tributaria se rijan por lo que expresamente determine la ley aplicable, sino que esta ley debe encontrarse, además, fundada en los correspondientes preceptos constitucionales o, al menos, debe evitar el contradecirlos.

La atención de este principio enmarca el objeto central de la propuesta de modificación constitucional.

### **4.2. Principio de legalidad**

La Constitución General de la República estatuye el postulado básico del derecho fiscal relativo a que toda relación tributaria debe llevarse a cabo dentro de un marco legal que la establezca y la regule.

En este sentido, es innegable que los Congresos estatales poseen potestad tributaria, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 31, 115 y 124 de la Constitución federal.

En este sentido, los principios que en materia tributaria aparecen consignados en la Constitución federal representan las guías supremas de todo el orden jurídico-fiscal, debido a que las normas que lo integran deben reflejarlos y respetarlos en todo momento, de lo contrario asumirán caracteres de inconstitucionalidad.

### **4.3. Principio de proporcionalidad**

La proporcionalidad radica, tratándose de la contribución denominada "derecho", en la relación costo-servicio; es decir, será proporcional el gravamen en la medida que su

fijación no esté por encima de lo que a la administración municipal le represente su prestación.

Este principio ha sido materia de extenso análisis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, cabe señalar que los criterios emitidos por este alto tribunal no han merecido un análisis particular sobre la aplicación e interpretación del principio respecto de la diversidad en la naturaleza de los servicios públicos.

No desconocemos la existencia de criterios que sugieren una distinción interpretativa sobre la base de los fines extra fiscales<sup>1</sup>; sin embargo, la Corte no ha sido definitiva en fijar tal distinción, lo que nos lleva a solicitar la precisión conceptual del principio desde el propio texto constitucional.

#### **4.4. Principio de equidad**

Este principio radica en la igualdad ante la misma ley tributaria de todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico.

Éste es el sentido central del principio constitucional pero, como lo referimos en el apartado anterior, creemos que debe distinguirse su alcance de conformidad con la naturaleza de los servicios públicos, y así poder dejar en claro que existirán otros elementos que aun cuando generen distingo tarifario entre los beneficiarios, no se viola el principio.

En este sentido, se propone establecer en la Constitución que tratándose de los servicios públicos de naturaleza indivisible, el detentador de la potestad tributaria podrá establecer tarifas diferenciadas considerando el potencial beneficio que se recibe, así como la capacidad económica de los usuarios del servicio.

Estas precisiones no son ajenas a los criterios que la Suprema Corte ha emitido en materia de servicios público<sup>2</sup>; sin embargo, su presencia en el sistema jurisprudencial no garantiza que su aplicación pueda ser apropiada para constitucionalizar una



contribución bajo estos parámetros, por lo que, su claridad en definición se hace necesaria en sede constitucional.

## **II. Consideraciones sociales**

### **Razones de protección, seguridad e integridad de las personas y su patrimonio**

Como representantes populares, la función de representación tiene un lugar preeminente respecto de las restantes funciones parlamentarias; en este sentido, nuestra actuación pública tendrá, invariablemente, como orientación y guía, la tutela, seguridad y protección de nuestros representados.

Sin desconocer el estatuto jurídico que como servidores públicos se nos impone, tenemos siempre presente la necesidad de garantizar la seguridad de todos los habitantes de nuestro estado, tanto en su persona como en su patrimonio.

Bajo estas consideraciones, valoramos las consecuencias sociales que podrían generarse de omitirse la fuente de financiamiento fiscal por la prestación del servicio público de alumbrado, ya sea por los efectos de los juicios de amparo, o bien por decisión legislativa, ambas circunstancias recurrentes bajo el esquema tributario actual.

Es indiscutible que el servicio de alumbrado público participa de manera directa en la seguridad de las familias que habitan en el municipio, esto es así porque para nadie es desconocido que la delincuencia, cualquiera que sea su nivel o tipo de organización, opera bajo condiciones y circunstancias que le permiten alcanzar sus objetivos, tales como la oscuridad y en lugares de poco tránsito, ambas circunstancias que se evitan o al menos se mitigan en gran medida a través del servicio de alumbrado público.

Luego entonces, si la omisión, por efecto judicial o de ley, del esquema tributario posibilita la suspensión del servicio de alumbrado público al carecer de los recursos para su prestación, se potencializan las condiciones propicias para la delincuencia, generando con tal medida un escenario de inseguridad en los habitantes del municipio.

Reiteramos que como representantes populares nos debemos a procurar los elementos que brinden tranquilidad y paz social a las familias guanajuatenses, propicien protección, seguridad e integridad; en suma, priorizamos el desarrollo armónico de las familias.

### **III. Consideraciones financieras**

#### **III.1. Razones financieras**

Bastan las razones de seguridad y protección familiar y patrimonial para sostener nuestra pretensión, pero aunado a ello existen otros argumentos de tipo financiero que se suman a la propuesta.

Las haciendas municipales cuentan con instrumentos fiscales para hacerse llegar los recursos que aplicarán al gasto público; sin embargo, estos mecanismos impositivos resultan insuficientes para atender la demanda de servicios públicos del municipio, ya que representan en su conjunto menos del 10% del total de sus recursos.

El servicio de alumbrado público representa para la administración municipal un costo que va de 3% a 16% del total de su presupuesto de egresos, la representación cuantitativa estatal es aproximadamente de 400 millones de pesos.

Aún más, si omitimos de la relación presupuesto-costos del servicio los recursos que no forman parte de la libre administración hacendaria municipal, como lo son las aportaciones, el peso real del gasto que se aplicaría al servicio representaría, en algunos casos, poco más de 30% del egreso.

Estos gastos tendrían que ser absorbidos por los municipios, de omitirse el esquema tributario del servicio de alumbrado público. Esta afectación presupuestal tendría dos posibles consecuencias: por una parte, y como ya se señaló, al no estar presupuestado un ingreso que procure los ingresos para el costo, se corre el riesgo de caer en la insolvencia de pago y el inminente corte del servicio con las consecuencias que ya comentamos; por otra parte, si el municipio presupuesta el gasto,

necesariamente tendrá que absorber el costo de oportunidad, es decir, ante la ausencia de fuente de ingresos la administración dejará de prestar otros servicios públicos en perjuicio directo de la ciudadanía.

### **III.2. Diagnóstico financiero facturación-recaudación**

Si analizamos el aspecto financiero del esquema tributario inconstitucional en Guanajuato, tenemos que el escenario es preocupante en virtud del déficit que presentan 39 municipios de 46 que integran el estado.

Los datos cuantitativos que arroja la tabla no son del todo los reales o exactos, ya que debemos omitir el superávit de 7 municipios, a fin de valorar en su justa dimensión la afectación a las haciendas municipales, esto aun sin considerar el costo.

Gráficamente el problema financiero es ilustrativo.

### **III.3. Diagnóstico financiero facturación-presupuesto**

Otro aspecto importante a considerar es la relación o peso que guarda el costo de la energía eléctrica para la prestación del servicio respecto del presupuesto de egresos municipal.

Como se puede apreciar, el costo de la prestación del servicio de alumbrado público absorbe en algunos municipios más de 15% de su presupuesto anualizado pero, como ya lo citamos con anterioridad, el peso real disminuyendo los recursos que no forman parte de la libre administración hacendaria oscila en un 30% del total del egreso municipal.

## **IV. Consideraciones finales**

### **IV.1. Objeto de la enmienda**

Estamos convencidos que es al municipio a quien le asiste la facultad de proponer su estructura impositiva y, por tanto, la posibilidad de modificar el esquema fiscal del

servicio de alumbrado público; pero como titulares de la potestad tributaria somos corresponsables con el municipio en esta tarea.

Estamos convencidos que podrá generarse una gran cantidad de diseños tributarios en el país, tal y como sucede en algunos estados; sin embargo, no deja de estar latente el juicio constitucional de nuestro Máximo Tribunal. Por ello pugnamos por una solución de fondo que, sin lugar a dudas, garantice jurídicamente la recaudación de los ingresos por la prestación de los servicios públicos municipales.

Tal medida es constitucionalizar la base gravable para el caso que nos ocupa, y redefinir el concepto de los principios de proporcionalidad y equidad tratándose de las contribuciones que incidan en servicios públicos de naturaleza indivisible.

Como lo mencionamos líneas arriba, al Congreso de la Unión fueron presentadas varias iniciativas que pretenden superar el cuestionamiento que se hace al esquema tributario vigente del servicio de alumbrado público; sin embargo, en nuestra opinión, tales propuestas inciden sólo sobre una parte del problema que es la base gravable, pero no así sobre los principios constitucionales de proporcionalidad y equidad. En este sentido, apoyamos e impulsamos a través de este mecanismo legislativo las propuestas hasta ahora presentadas, ya que a todas las orienta y motiva el sentido de juricidad, seguridad y protección de las familias y su patrimonio, así como de financiación de las haciendas públicas municipales.

Es necesario que este tipo de acciones legislativas tengan eco, no sólo en el Congreso de la Unión, sino en todas las entidades federativas y particularmente en la sede legislativa, a fin de apoyar estos proyectos en beneficio de la sociedad.

En el mismo sentido, se apela al apoyo de los Ejecutivos estatales y de organismos como la Commce y la Conago, para que se sumen a dicho esfuerzo desde sus ámbitos de competencia.

## **IV.2. Compromisos**

Independientemente de las acciones legislativas que se impulsan, paralelamente se buscará motivar a los municipios para hacer eficiente el servicio de alumbrado público municipal, disminuyendo los costos; para ello, vincularemos a los organismos correspondientes, tales como la Comisión Nacional para el Ahorro de la Energía Eléctrica (Conae), la cual cuenta con el Programa de Apoyo Integral para la Eficiencia Energética Municipal, con la finalidad de que otorgue la asesoría técnica necesaria para el logro del objetivo.

Por todo lo expuesto, por su digno conducto, nos permitimos someter a la consideración del Congreso de la Unión, por conducto de la Cámara de Diputados, la presente

### **Iniciativa de decreto que modifica el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos**

"**Artículo Único.** Se adiciona el artículo 115, fracción IV, con el párrafo quinto, recorriéndose los actuales quinto y sexto en su orden, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"**Artículo 115.** Los estados adoptarán...

**I. a III. ...**

**IV.** Los municipios administrarán...

c) Los ingresos derivados...

Las leyes federales no limitarán...

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

Para la determinación de la contribución por el servicio de alumbrado público, se podrá considerar el potencial beneficio que se recibe, así como la capacidad económica de los usuarios del servicio.

Las legislaturas...

Los recursos...

V. a VIII. ...

### **Transitorio**

Artículo Único. Las reformas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

### **Notas:**

1. Véase: "Derechos por Servicio de Agua Potable". Para examinar si cumplen con los principios de proporcionalidad y equidad, debe atenderse al objeto real del servicio prestado por la administración pública considerando su costo y otros elementos que inciden en su continuidad. La Suprema Corte ha sustentado en diversas tesis jurisprudenciales que las leyes que establecen contribuciones, en su especie derechos por servicios, fijando una tarifa o una cuota aplicable a una base, cuyos parámetros contienen elementos ajenos al costo del servicio público prestado, violan los principios de proporcionalidad y equidad, ya que ello da lugar a que por un mismo servicio se contribuya en un monto diverso. Por otro lado, tratándose de los derechos por el servicio de agua potable, ha tomado en consideración, para juzgar sobre los citados principios constitucionales, no la simple correlación entre el costo del servicio y el monto de la cuota, sino también los beneficios recibidos por los usuarios, las posibilidades económicas de éstos y otras razones de tipo extra fiscal. Del examen de ambos criterios, se concluye que este Alto Tribunal ha sentado criterios distintos para derechos por servicios de naturaleza diversa, atendiendo al objeto real del servicio prestado por el ente público, que trasciende tanto a su costo como a otros elementos que inciden en la continuidad y permanencia de su prestación. Ello porque tratándose de derechos causados por servicios el objeto real de la actividad pública se traduce, generalmente, en la realización de actividades que exigen de la administración un esfuerzo uniforme, a través del cual puede satisfacer todas las necesidades que se presenten, sin un aumento apreciable del costo del servicio, mientras que la prestación del diverso de agua potable requiere de una compleja conjunción de actos materiales de alto costo a fin de lograr la captación, conducción, saneamiento y distribución del agua que, además, no está ilimitadamente a disposición de la

administración pública, pues el agotamiento de las fuentes, la alteración de las capas freáticas, los cambios climáticos y el gasto exagerado, abusivo o irresponsable de los usuarios, repercuten en la prestación del servicio, porque ante la escasez del líquido, es necesario renovar los gastos para descubrir, captar y allegar más agua, todo lo cual justifica, cuando son razonables, cuotas diferentes y tarifas progresivas. Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VII, Enero de 1998 Tesis: P./J. 4/98 Página: 5 Materia: Administrativa, Constitucional.

2. Véanse: "Derechos por Servicio de Agua Potable. Para examinar si cumplen con los principios de proporcionalidad y equidad, debe atenderse al objeto real del servicio prestado por la administración pública considerando su costo y otros elementos que inciden en su continuidad." "Derechos por el uso, goce y aprovechamiento de las playas, la zona federal marítimo terrestre, y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas. El artículo 232-C de la Ley Federal Relativa, vigente a partir del 1.º de enero de 2002, que fija el monto del pago según el uso y superficie del bien y la zona en que se ubique, no contraviene los principios de proporcionalidad y equidad tributarias".

Guanajuato, Guanajuato, a 25 de noviembre de 2005.

La Quincuagésima Novena Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato.

**Diputados:** Daniel Sámano Arreguín (rúbrica), Presidente; Martín Stefanonni Mazzocco (rúbrica), primer secretario; Francisco José Durán Villalpando (rúbrica), segundo secretario.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE VETO PRESIDENCIAL, A CARGO DEL DIPUTADO BERNARDO LOERA CARRILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, Bernardo Loera Carrillo, en mi carácter de diputado federal, integrante del grupo parlamentario Partido Acción Nacional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de usted me permito someter a la consideración del Poder Constituyente a que se refiere el artículo 135 de la propia Constitución, la iniciativa de decreto que adiciona un segundo párrafo a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La facultad de hacer observaciones a las leyes o decretos, mejor conocido como el derecho al veto, además de ser un instrumento del Ejecutivo federal para participar en el proceso legislativo, se ha concebido también como un mecanismo de equilibrio de poderes, un medio para lograr una mayor reflexión y ponderación por parte del Poder Legislativo en asuntos trascendentes, un medio de defensa del Ejecutivo contra la imposición del Poder Legislativo, un acto de colaboración entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, un mecanismo a través del cual la Constitución evita que un Poder se sobreponga a otro, estableciendo así un sistema de pesos y contrapesos. Luego entonces, la facultad de veto del Ejecutivo consiste en la posibilidad de hacer llegar al órgano Legislativo información, objeciones y cuestionamientos adicionales, que pudieron no haberse tomado en cuenta en el momento de discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo.



El Poder Constituyente, al conferirle al Ejecutivo federal la facultad exclusiva de presentar la iniciativa de Presupuesto de Egresos de la Federación a la Cámara de Diputados, le está reconociendo la capacidad técnica de conocimiento necesario para la elaboración del proyecto de dicho Presupuesto. En este contexto, si el Ejecutivo federal tiene las aptitudes suficientes para elaborar la iniciativa y es el único facultado para presentarla a este órgano legislativo para que esta soberanía proceda a examinarlo, discutirlo, en su caso, modificarlo y aprobarlo, resulta lógico y jurídicamente congruente, que también tenga la facultad de formular observaciones al Decreto aprobado. Sería ilógico pensar en el supuesto de que una vez que la Cámara de Diputados modifique el presupuesto, el Ejecutivo no pudiera hacer observaciones a su propuesta original.

No debemos caer en la hipótesis absurda de que la Cámara de Diputados pueda modificar substancialmente el Presupuesto, inclusive, suprimir las partidas presupuestarias de algunas dependencias o entidades del Poder Ejecutivo federal, del Poder Judicial de la Federación y de los órganos autónomos, toda vez que ni el poder Judicial de la Federación, ni los órganos autónomos estarían en posibilidad de contravenir las modificaciones hechas a su Presupuesto, en virtud de que conforme al artículo 105 constitucional, el único facultado para entablar una controversia en contra de la Cámara de Diputados, es el Ejecutivo federal, por tal motivo, es necesario otorgarle en nuestra Constitución federal expresamente la facultad al Ejecutivo federal de hacer observaciones al Presupuesto aprobado, porque de lo contrario se podría llegar al absurdo de reducir o inclusive dejar sin Presupuesto a determinadas instituciones atentando contra sus existencias y rompiendo con el equilibrio de poderes.

Efectivamente, de conformidad con la fracción IV del artículo 74 de nuestra Carta Magna, pareciera que la Cámara de Diputados tiene facultades ilimitadas para modificar el proyecto de Presupuesto de Egresos presentado por el Ejecutivo, sin embargo, debemos tener bien presente que esto no es así, en virtud de que las facultades del Presidente de la República para presentar el proyecto de Presupuesto,

y de la Cámara de Diputados para aprobarlo, están circunscritas a los criterios constitucionales, económicos y políticos, es decir, la Cámara de Diputados puede suprimir conceptos, agregar otros nuevos o reformar los existentes, siempre en el marco constitucional.

El no reconocer al Ejecutivo federal la facultad de hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado, la colaboración con esta soberanía quedaría seriamente afectada, toda vez que se le estaría negando la posibilidad de defender su proyecto de iniciativa y consecuentemente una mayor reflexión en la política económica del Estado pudiendo provocar un grave desequilibrio presupuestal, además, la facultad del Ejecutivo federal de promulgar y publicar las leyes o decretos a que se refiere el artículo 89, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se convertirían en actos de mero trámite, únicamente para darle publicidad a lo aprobado por la Cámara de Diputados, contraviniendo el principio de equilibrio entre los poderes de la Unión que señala nuestra Carta Magna.

Como antecedente reciente, es importante mencionar que la Cámara de Diputados en uso de sus facultades constitucionales, aprobó durante el mes de noviembre del año pasado, el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio del año 2005, dando origen a serios cuestionamiento por parte del Ejecutivo federal motivándolo a emitir una serie de observaciones donde señala las contradicciones e incongruencias constitucionales y legales, mismas que fueron remitidas a la Cámara de Diputados. Sin embargo, sobre esta facultad del Ejecutivo federal para hacer estas observaciones al Presupuesto hubo diversidad de opiniones divididas, unas a favor, otras en contra, no solamente por integrantes de esta soberanía, sino por académicos reconocidos, especialistas en el tema, etcétera. Sobre esta disyuntiva la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la controversia constitucional 109/2004 interpuesta por el Poder Ejecutivo federal en contra del decreto de Presupuesto señalado, concluyendo la Corte que efectivamente el Ejecutivo tiene facultad para hacer observaciones al Presupuesto de Egresos, en virtud de que la referida facultad de veto deriva de la interpretación

literal, sistemática, histórica y genético-teleológica de los artículos 71, 72, 74, fracción IV, y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante lo anterior, si bien es cierto que la Suprema Corte emitió resolución favorable para que el Ejecutivo federal pueda hacer observaciones al Presupuesto de 2005, también es cierto que dicha resolución es obligatoria exclusivamente para el procedimiento que aprobó el Presupuesto de ese año, consecuentemente presupuestos posteriores podrían ser impugnados, en virtud de que no existe disposición expresa en la Constitución federal que de claridad a la facultad al Ejecutivo federal para hacer las observaciones referidas. En este sentido, es apremiante adicionar la fracción IV del artículo 74 de nuestra Constitución federal para evitar nuevamente una interpretación subjetiva y controversias innecesarias.

Por otra parte, es sumamente importante que el Presupuesto de Egresos de la Federación sea aprobado en los plazos adecuados, esto con la finalidad de evitar incertidumbre y riesgos para nuestro país que pudieran provocar un desequilibrio económico. Por ello, la iniciativa de igual forma propone el establecimiento de los términos para su aprobación, así como la presentación de las observaciones hechas por el Ejecutivo federal, y la discusión, en su caso, aprobación por la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del poder constituyente la siguiente

**Iniciativa de decreto que adiciona un cuarto y quinto párrafos y se recorren los párrafos cuarto, quinto, sexto, séptimo, octavo y noveno pasando a ser párrafos sexto, séptimo, octavo, noveno, décimo y undécimo, respectivamente, a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:**

**Artículo 74. ....**

I. a III. ....

#### IV. ....

El Ejecutivo federal podrá hacer observaciones al Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro del término de 10 días hábiles siguientes al de su aprobación. La Cámara de Diputados podrá aceptar total o parcialmente las observaciones del Ejecutivo por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes. Si la Cámara de Diputados no resuelve antes del 15 de diciembre de ese mismo año, se entenderán aprobadas las observaciones del Ejecutivo federal.

Cuando el Ejecutivo inicie su encargo en los términos del artículo 83, las observaciones las hará llegar a más tardar en la segunda sesión de la Comisión Permanente, para que a su vez ésta convoque a la Cámara de Diputados a sesiones extraordinarias y las resuelva en un término no mayor de 10 días hábiles. **En este caso, el Ejecutivo federal deberá publicar el Presupuesto de Egresos de la Federación en los términos aprobados por la Cámara de Diputados, así como las observaciones que hubiere realizado, por lo que el decreto tendrá vigencia respecto a las disposiciones que no hubiesen sido observadas, quedando suspendidas aquellas que se hubieren observado, en tanto se resuelve lo conducente por la Cámara de Diputados.**

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.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del Presupuesto o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

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

V. a VIII. ...

### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, ☐a 1 de diciembre de 2005.

Dip. Bernardo Loera Carrillo (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 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, y 135 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 adiciona el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el decreto que apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación sea aprobado por mayoría calificada de la totalidad de diputados que integran la Cámara de Diputados, acorde con la siguiente

**Exposición de Motivos**

Primero. En los dos últimos procesos legislativos para aprobar el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación entregado por el Ejecutivo federal a esta Cámara hemos observado dos posiciones: la primera, en el año 2004, cuando se preparaba el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2005, tomada por el Partido Acción Nacional, cuyos diputados prefirieron salirse de sesión por no haberse dado a su antojo y del Ejecutivo federal las negociaciones de reasignación entre el Ejecutivo federal y los diputados de los partidos Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Verde Ecologista, Convergencia y del Trabajo; y la segunda posición, en este año 2005, que preparó el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2006, tomada por los diputados del Partido de la Revolución Democrática que, si bien no se salieron de la sesión, no participaron como en años anteriores en las negociaciones de reasignación entre el Ejecutivo federal y los

diputados de los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, Verde Ecologista, Convergencia y del Trabajo.

**Segundo.** Lo anterior ha llevado, por lo que ve al año 2004, a un juicio de controversia constitucional conocido por todos los legisladores que trajo por consecuencia el no haber ejercido varios miles de millones de pesos muy necesarios para cualquier estado o materia y que, por cierto, no sabemos a dónde fueron a parar; mientras que por lo que ve al año 2005 hemos observado una posición del Partido de la Revolución Democrática de hacerse a un lado de las negociaciones aduciendo falta de sensibilidad política del Partido Acción Nacional y del Ejecutivo federal y acusando al Partido Revolucionario Institucional de estar haciendo el trabajo sucio del Ejecutivo, pero dejando a un lado su responsabilidad política como representantes populares para participar en una de las negociaciones de mayor importancia: las reasignaciones dentro del Presupuesto de Egresos entre el Ejecutivo y el Legislativo.

**Tercero.** La experiencia en estas negociaciones nos hace ver que una vez que se tiene una mayoría simple, se puede hacer a un lado a cualquiera de los partidos que tienen representantes populares en esta Cámara y, con ello, pone en fácil meta al Ejecutivo federal para mover el Presupuesto a su antojo, pues en realidad sólo negociando con uno de los partidos con mayor representatividad en esta Cámara y los diputados de su propio partido, le es posible manejar el Presupuesto de Egresos de la Federación, como sea su voluntad, máxime que ahora se tiene el conocimiento de que el Pleno de la Suprema Corte de la Nación, órgano colegiado donde se deciden las ejecutorías de los juicios de controversia constitucional, tiene el criterio de que el Ejecutivo puede hacer observaciones al Presupuesto afectando con ello las reasignaciones con las cuales no esté de acuerdo, vetando así las obras o reasignaciones que no sean de su agrado, trayendo como consecuencia que éstas no se lleven a cabo y pueda manejar el Presupuesto, como se dijo antes, a su antojo.

**Cuarto.** Luego, dentro de un sistema democrático de partidos como lo es el nuestro, no podemos dejar a un lado que ninguno de los partidos participen en las negociaciones de las reasignaciones del Presupuesto de Egresos entre el Ejecutivo federal y el

Legislativo, lo que nos lleva a considerar que sólo con la participación de todos los partidos se puede lograr un mejor reparto de los fondos con que se manejará la Federación en su Presupuesto anual.

En efecto, de tenerse en la Constitución Federal el requisito de que el Presupuesto de Egresos de la Federación sólo podrá ser aprobado con la mayoría calificada de la totalidad de votos de esta Cámara, hace imposible que el Ejecutivo Federal o el partido que lo llevó al poder desaparezcan o no participen en las negociaciones de reasignación de fondos del Presupuesto, ya que serían necesarios un mínimo de 334 votos para que fuese aprobado y de no participar cualquiera de los partidos con mayor representatividad en esta Cámara hace imposible que el Presupuesto se apruebe. De ser así, todos tendrían la obligación de participar y todos tendrían la obligación de ceder un poco en sus proyectos y no dejar la totalidad del gasto ni en uno o dos partidos y el Ejecutivo, pues de no participar uno solo de los partidos con mayor representatividad traería como consecuencia que se trabajara con el Presupuesto del año anterior, lo cual no conviene ni al Ejecutivo y que haría que éste cediera en sus proyectos, ni a ninguno de los partidos con representación en la Cámara, lo que haría, como se dijo antes, que todos cedieran un poco en sus proyectos y obtuvieran mucho más de lo que hasta ahora han obtenido.

No es ocioso señalar que este requisito haría que, independientemente del partido que lleve al Poder al Ejecutivo Federal para el próximo sexenio, haría que tanto el partido que abandera como él mismo participarán en las negociaciones, pues ninguno de los partidos puede tener más de 300 diputados por ambos principios, conforme lo señala la fracción IV del artículo 54 de la Constitución Federal y, por consecuencia, sea cual fuere el resultado de las elecciones de julio de 2006 haría posible que partido alguno pueda lograr por sí solo o con el apoyo de otro, la mayoría calificada para aprobar el Presupuesto de Egresos, rubro en el cual, como se dijo antes, a ninguno conviene trabajar con el Presupuesto del año anterior.



**Quinto.** Ahora, por lo que ve a lo que se puede interpretar como la "mayoría calificada" o "dos terceras partes de la totalidad de votos", entramos en otro conflicto que debe ser aclarado para evitar conflictos posteriores.

En efecto, habiendo quórum siempre habrá una mayoría calificada de los diputados presentes, situación que no se pretende con esta reforma puesto que, de no aclararse debidamente qué se entiende por "dos terceras partes de la totalidad de votos", conforme al criterio del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siempre habrá una "tercera parte" o "mayoría calificada" de los diputados presentes que, en su caso, podrían aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación aún y sin la participación de cualquiera de los partidos con representación mayoritaria o minoritaria en esta Cámara de Diputados, puesto que existiendo quórum existe una "mayoría calificada", o tercera parte de éste quórum que siendo de la mitad más uno (251 diputados,) es de 168 diputados, cantidad mínima con la cual se puede aprobar, actualmente, el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En ese sentido, es necesario verificar por qué y cómo se ha establecido el criterio en mención.

Conforme el precedente establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el Juicio de Controversia Constitucional 109/2004 planteada por el Ejecutivo federal contra la resolución tomada por esta Cámara el 14 de diciembre de 2004 que establecía el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2005, al contestar los argumentos de defensa de este cuerpo colegiado, por lo que ve al contenido del numeral 13 señaló:

"Los argumentos antes sintetizados son infundados en virtud de que, con independencia de lo incorrecto de las aseveraciones de la parte actora lo cierto es que, (?) se concluye que el Presidente de la República si cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, las mismas pueden superarse en la Cámara de Diputados al rechazarse por las dos terceras partes de los diputados **presentes.**"

Mientras que al contestar el numeral 14 de argumentos de defensa de la Cámara de Diputados, el Pleno de la Corte estableció:

"Por las razones expuestas (?) se concluye que el Presidente de la República sí cuenta con facultades para hacer observaciones al Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y que, en su caso, una vez discutidas por la Cámara de Diputados, deberán ser superadas por las dos terceras partes de los diputados **presentes** en la sesión correspondiente."

Esta interpretación del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es congruente con la disposición constitucional que establece, en el artículo 135 de la Norma Fundamental:

"**Art. 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**, acuerden las reformas o adiciones, y éstas sean aprobadas por la mayoría de las Legislaturas de los Estados."

Luego, encontramos que para evitar que con la interpretación de la Corte respecto a "mayoría calificada" o "dos terceras partes" que recae en los diputados **presentes**, de aprobarse esta iniciativa, no tenga efecto por, como se dijo antes, siempre existir "mayoría calificada" o "dos terceras partes" aun de la cantidad mínima de diputados necesaria para establecer quórum, es necesario establecer en la misma reforma que esa cantidad deberá ser de la totalidad de diputados que integran la Cámara de Diputados que, para el caso actual, es de 334 diputados, cantidad de votos indispensable en la que sería necesaria la participación de todos los partidos y del Ejecutivo federal.

En ese sentido el suscrito, diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, integrante de esta H. LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, y 135 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 presenta el diputado federal Hugo Rodríguez Díaz, que adiciona el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el decreto que apruebe el Presupuesto de Egresos de la Federación sea aprobado por mayoría calificada de la totalidad de diputados que integran la Cámara de Diputados.**

**Artículo Único.** Se adiciona el segundo párrafo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 74.** .....

I. a III. ....

IV. ....

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. El Presupuesto de Egresos de la Federación deberá ser aprobado por la Cámara de Diputados a más tardar el día 15 del mes de noviembre con el voto de cuando menos las dos terceras partes de la totalidad de diputados que la integran.

### **Transitorios**

Artículo 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 1 de diciembre de 2005.

Dip. Hugo Rodríguez Díaz (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1895-I, jueves 1 de diciembre de 2005.

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 75 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 y adicionar los artículos 74 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación son las mitades de un todo que deben reunirse para integrar la Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación.

Esta opinión la comparten especialistas en Hacienda Pública y en la Contaduría, porque convienen en que de conformidad con la técnica contable, el deber y el haber han de tratarse conjuntamente para equilibrar las salidas y entradas de numerario o especies.

La Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos son la contabilidad de la nación y deben unirse para estudiarse, examinarse y aprobarse al mismo tiempo, dando cohesión y estabilidad a la hacienda pública.

Tramitar aisladamente los ingresos y egresos, como se ha venido haciendo, han creado diversos inconvenientes, entre ellos la reciente controversia presidencial, y

cada año las Cámaras del Congreso de la Unión tienen dificultades para examinar, discutir y votar ambos documentos por separado y también con frecuencia se rebasa el plazo fijado para su aprobación. Todo esto debido a que inadecuadamente se despachan por separado estos instrumentos en diferentes tiempos.

Existe además, incongruencia desde los ángulos constitucional y legislativo:

Examinando esta problemática desde el aspecto constitucional, encontramos que el artículo 74 de la Constitución vigente especifica las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados. Su fracción IV (párrafo segundo) establece que la Cámara de Diputados recibe (8 de septiembre) del Ejecutivo federal la iniciativa de Ley de Ingresos, que ha de examinar discutir y votar, para turnarla a la Cámara de Senadores, no obstante que está incluida (artículo 74) como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados. Estamos ante una incongruencia constitucional, que se contradice con el artículo 72, que textualmente expresa en su primer párrafo: "Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas...".

Si la Ley de Ingresos está comprendida en la fracción IV del artículo 74, destinado a señalar las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, esta Ley no debería pasar a la Cámara de Senadores, sino discutirse y votarse únicamente por la Cámara de Diputados, lo cual en la práctica no ocurre, porque se aplica el inciso a) del artículo 72 y la Ley aprobada por la cámara de origen (Diputados), pasa a la revisora (Senadores). Estamos ante una discrepancia entre los artículos 72 y 74 constitucionales.

Examinando esta problemática desde el aspecto legislativo, vemos que una vez turnada la Ley de Ingresos por la Cámara de Diputados a la de Senadores, tiene que esperar que ésta la devuelva aprobada u objetada, para volverla a discutir y aprobar, y es hasta entonces que puede examinar, discutir y, en su caso, modificar el Presupuesto de Egresos, aunque tenga como límite el plazo perentorio del 15 de noviembre para aprobarla.

Nos hallamos así ante el problema de recibir el 8 de septiembre los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos y disponer de sólo 68 días naturales para que las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y la de Hacienda y Crédito Público, dictaminen primero la Ley de Ingresos para que, previa su aprobación por la asamblea de la Cámara de Diputados, pase a la de Senadores, para su revisión y aprobación y retornar a la de Diputados, para que ésta pueda dictaminar y aprobar el Presupuesto de Egresos. En estos trámites el plazo se consume y falta tiempo para un concienzudo estudio y cotejo con la Ley de Ingresos y se aprueba el Presupuesto de Egresos "al vapor", según expresión popular.

Estos inconvenientes que someramente he expuesto se eliminarían fácilmente si empleáramos la lógica y la opinión autorizada de conocedores en la materia (hacendistas y contables) y se aceptara el proyecto que propongo: Unir la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos en un único documento denominado Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación.

La iniciativa que someto a la consideración de la honorable asamblea, tiene las siguientes ventajas:

1. Al estudiar simultáneamente las Comisiones Unidas de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Hacienda y Crédito Público los proyectos recibidos del Ejecutivo federal, podrán calcular los ingresos y computar los egresos destinados a cada partida, según los impuestos fijados a los diferentes rubros de ingresos. El dictamen se elaboraría con mayor rapidez, al no tener que esperar el retorno de la Ley de Egresos aprobada por la Cámara de Senadores.
2. Se eliminaría la incongruencia constitucional de estar incluida dentro de las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados (artículo 74, fracción IV) la Ley de Ingresos, que por tener que ser aprobada por la Cámara de Senadores pierde la exclusividad que la Constitución reserva para aquélla.

Por lo expuesto y con fundamento en el artículo 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la honorable asamblea se modifique la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la siguiente forma:

**Artículo Único.** Se reforman y adicionan los artículos 74 y 75 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

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

I. a III. ....

IV. Revisar la Cuenta Pública del año anterior para conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios en la Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación 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.

Si del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda aparecieran discrepancias entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas de egresos o no existiera exactitud o justificación en los gastos hechos, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley.

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

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

V. a VIII. ....

**Artículo 75.** Anualmente el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación, a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario del despacho correspondiente a dar cuenta de la misma.

El Congreso de la Unión tramitará la Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación en los términos señalados por el artículo 72 de esta Constitución, con las siguientes excepciones:

1. Invariablemente la Cámara de Diputados será la de origen.
2. El Ejecutivo federal no podrá vetar con observaciones esta Ley.

La Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación se remitirá al Ejecutivo Federal para su promulgación y publicación a más tardar el día 15 de noviembre, salvo cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre. Y el Congreso de la Unión la remitirá al Ejecutivo federal a más tardar el día 31 del mismo diciembre, para su promulgación y publicación.

Esta Ley tendrá vigencia por un año, del 1 de enero al 31 de diciembre.

El Congreso de la Unión, al aprobar esta Ley, no podrá dejar de señalar las retribuciones que correspondan a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en la ley anterior, o en la ley que estableció el empleo.

### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** Quedan sin efecto las disposiciones que se contrapongan al presente decreto.



Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados.-□ México, DF, a 1 de diciembre de 2005.

Dip. René Meza Cabrera (rúbrica)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 26, 115, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO HORACIO MARTÍNEZ MEZA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado Horacio Martínez Meza, miembro del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en esta LIX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y artículo 55, párrafo II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta H. Cámara de Diputados la presente iniciativa, para realizar diversas reformas a los artículos 26, 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Desde la segunda mitad del siglo XX, el fenómeno metropolitano se ha vuelto un rasgo característico de la urbanización a nivel mundial; así las zonas metropolitanas se han convertido en los nuevos espacios que articulan el territorio nacional y los enlaces de un país con el resto del mundo.

Para los teóricos del fenómeno metropolitano la definición de *zona metropolitana* más aceptada es la acuñada por la Organización de las Naciones Unidas, para quienes "la zona metropolitana es la extensión territorial que incluye a la unidad político-administrativa que contiene a la ciudad central, y a las unidades político-administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de los trabajadores dedicados a actividades no agrícolas, y que mantienen una interacción socio-económica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa".

Históricamente, la ciudad permanece como un territorio delimitado en el que se concentran poblaciones, actividades diversas y como punto de encuentro de flujos (de bienes y servicios, poblacionales, de ideas); pero también es un fenómeno en constante cambio, tanto en su escala como en su estructura territorial, en sus formas de gobierno, organización, en sus culturas y comportamientos urbanos. De esta manera, se identifica a la ciudad como una estructura física (el centro y algunos barrios circundantes), así como también como una realidad político-administrativa (como el municipio), pero contrario a lo que se piense, la realidad funcional del territorio y los trayectos de sus habitantes son intermunicipales y supramunicipales, razón por la cual los límites territoriales físicos y simbólicos se confunden. Como consecuencia, existe una parte de la ciudad, barrios marginales o zonas residenciales que no son percibidos como parte de la ciudad, resultado de la extraterritorialidad de las nuevas ciudades.

Actualmente, la urbanización metropolitana constituye un nuevo desafío para los gobiernos del mundo, como consecuencia de la globalización, lo que ha revalorizado el concepto de ciudadanía y el sentido de pertenencia a la ciudad.

El especialista Jordi Borja distingue varios tipos de ciudades; para él, se habla de *ciudad real* (la aglomeración metropolitana) para distinguirla de la *ciudad oficial*, la administrativa, que tiene una realidad indudable y palpable, que es el ámbito del autogobierno local. Pero también existe una "ciudad ideal", que sería la del imaginario, la ciudad que nos transmite la historia y la cultura, la ciudad de la memoria y la identidad. Es decir, tres ciudades en una: oficial, real e ideal.

Para este investigador, las políticas y los servicios públicos tienden a consolidar las aglomeraciones urbanas y le otorgan el carácter oficial mediante nuevos entes políticos que interactúan con los municipios, como es el caso Londres y Canadá; existe también la región urbana la cual es un sistema fuertemente articulado dentro del cual se puede encontrar una movilidad cotidiana significativa en donde el renacimiento político y cultural de las nacionalidades y regiones, el reforzamiento de los niveles políticos intermedios en los Estados unitarios y el auge de las tendencias federalitas

son una clara manifestación de este tipo de regiones; finalmente, existe una tercera categorización del territorio urbano, la cual carece de delimitación territorial clara y definida: la metrópolis.

La metrópolis es la ciudad heredera de la Revolución Industrial y de las nuevas infraestructuras ferroviarias y portuarias, de los barrios obreros, de la migración de los pueblos agrícolas a las grandes ciudades, en síntesis, un subproducto de la implantación de las industrias. Es la ciudad que en su afán de abrir nuevos espacios y mercados se expande hacia la periferia, que coloniza las zonas rurales y que incorpora funcionalmente a los municipios del entorno.

Este tipo de ciudad llega a nuestros días con multitud de problemas no resueltos, con deudas sociales pendientes, con tramas urbanas pobres y fragmentadas expresadas por la escasez del espacio público y la mala calidad del mismo, con gobiernos municipales débiles por la falta de recursos propios y con la expansión salvaje de la ciudad central hacia las periferias. La cual nos plantea un doble desafío, el que representa la histórica "ciudad burguesa" cuya calidad y funcionalidad está amenazada por la congestión y la especialización terciaria y el desafío de la "ciudad proletaria", cuya composición social está cada vez más caracterizada por la presencia de las clases medias urbanas y que exige ahora que se haga "ciudad de calidad", una ciudad con espacios públicos de calidad, facilidades de acceso a los servicios públicos y equipamiento urbano de manera eficiente, que respondan a los retos que nos impone la fenomenología metropolitana.

También existe otro tipo de ciudad, la llamada ciudad de la "sociedad informacional", la cual está caracterizada por: la construcción progresiva de un territorio urbano basado en redes, determinada por la discontinuidad, la diversidad de centralidades y de moviidades, la heterogeneidad de los núcleos de población y por la alternancia de zonas densas y difusas.

Bajo esa lógica, el territorio de esta ciudad metropolitana es de geometría variable, resultado de las estrategias públicas y privadas en materia de planeación territorial de

vanguardia, en donde los modelos de planeación, de gestión, organización, de coordinación y de gobierno de los programas y de servicios públicos no pueden diseñarse con base a los modelos administrativos tradicionales, dada la multiplicidad de jurisdicciones que confluyen en ella. Existen también, nuevas fracturas y desigualdades sociales que se suman a las ya existentes: fragmentación y exclusión social de la población y la privatización de los espacios urbanos.

Este tipo de aglomeraciones urbanas son el resultado del proceso de crecimiento económico y demográfico que ha orillado a la población a concentrarse en las ciudades donde las expectativas de mejorar sus condiciones de vida son mayores, generando con ello nuevas formas de desequilibrio social y territorial.

Es indiscutible que la dinámica de los territorios metropolitanos no entiende de límites municipales, ya que la realidad económica, política, social y cultural de las aglomeraciones metropolitanas desborda los límites de la ciudad, entendida como municipio, lo que hace que se convierta en un ente no sujeto a los órdenes jurídicos de la localidad contigua y con ausencia de un gobierno de carácter metropolitano.

Existen dos tipos de gobiernos metropolitanos, con los cuales se puede distinguir a las aglomeraciones metropolitanas.

El primer tipo de gobierno metropolitano es la estructura metropolitana, la cual se configura por ley por encima de los gobiernos municipales ya existentes, lo que los obliga a actuar de manera conjunta y coordinada en una serie de funciones previamente definidas. Los gobiernos metropolitanos tienden a establecerse sobre el territorio de una aglomeración urbana respondiendo básicamente a la demanda y necesidad de gestión eficaz de servicios públicos sobre un espacio funcionalmente muy integrado. Este tipo de organización se da, por ejemplo, en las grandes ciudades de Brasil y Canadá o en las comunidades urbanas francesas (Lyon es un ejemplo claro de este tipo de organización) las cuales suelen ser el resultado del crecimiento de la aglomeración más allá de la unidad central.

Este tipo de ciudades son las que conocemos como municipios metropolitanos, las cuales se trata generalmente de aglomeraciones que son o han sido capitales de estado y que son los principales centros de desarrollo económico, político, social y cultural de sus respectivos países; por ejemplo, Estambul, Bombay, Pekín, Hong Kong, Singapur y Brasilia.

En estas aglomeraciones urbanas, la estructura de gobierno suele tener dos niveles: el metropolitano, que cubre toda la aglomeración; y el de distrito o unidad menor, los cuales tienen competencias legislativas que se concretan a normatividades fiscales, urbanísticas, económicas y sociales, además de las competencias propias de las estructuras metropolitanas.

Las funciones más importantes que realizan estas estructuras metropolitanas se enfocan a la coordinación estratégica de los distintos niveles de gobierno que confluyen en esta estructura; la planificación urbana y territorial; solución a la problemática del transporte y la movilidad urbana; infraestructura para la comunicación y los servicios públicos; planes de emergencia, policía y seguridad; salud pública, cultura y servicios contra incendios, entre otros.

El segundo modelo de coordinación metropolitana es la de tipo funcional, es decir, las ciudades en donde se establecen mecanismos o instituciones para la prestación de servicios o funciones en los territorios metropolitanos.

Los mecanismos de coordinación metropolitana que son creados bajo este tipo de organización se enfocan a la solución de objetivos y problemas específicos o globales; por ejemplo, consejos de transporte, autoridades policíacas, agencias para el desarrollo, consejos para emergencias, entre otros.

Este tipo de estructuras de coordinación metropolitana es la que se ha establecido en ciudades con disolución de gobiernos metropolitanos como en Londres con la Greater London Authority (GLA), establecida a mediados de 2000, Barcelona, Sydney, o como

en los casos de Nueva York o Chicago, y se origina cuando la aglomeración supera ampliamente los límites administrativos del estado o condado.

En ese sentido, nos damos cuenta que el fenómeno metropolitano hace necesario la implantación de políticas múltiples de planificación, programación, coordinación, gestión y ejecución de soluciones de índole metropolitana, además de la aplicación de planes y programas que garanticen la dotación de servicios básicos y de equipamiento urbano que satisfagan las necesidades de los habitantes de la metrópoli. México no es la excepción.

En México, la formación de metrópolis se inicia a partir de 1940, como resultado de una urbanización relativamente rápida. Este proceso se caracteriza por el paso de una economía predominantemente agrícola a otra de carácter comercial y de servicios, además de una pronunciada expresión de la creciente interdependencia entre los centros urbanos y sus zonas periféricas, así como de una tendencia a la especialización en la oferta de servicios.

La metropolización en México ha mostrado una amplia evolución, por lo que se ha desatado una discusión en torno a la delimitación y a una nueva escala de cuantificación de las interacciones urbanas en los asentamientos humanos en constante crecimiento y evolución.

En nuestro país, actualmente existen 55 zonas metropolitanas (ZM), en donde se concentra el 60% de la población total; se produce alrededor del 67% del Producto Interno Bruto Nacional; se concentra el 57% de la Población Económicamente Activa; y el 56% de los establecimientos productivos; de ahí la importancia y la atención que se le ha dado a la búsqueda de mecanismos eficientes de coordinación entre las ciudades y municipios que integran las metrópolis para desarrollar políticas de verificación, investigación y planeación del fenómeno metropolitano.

Por lo tanto, la existencia de un espacio de creciente interrelación en el que coexisten varias unidades territoriales con igual variedad de jurisdicciones, se formula como uno

de los elementos más característicos del fenómeno metropolitano, de donde se desprende que la fragmentación de las competencias administrativas caracteriza también la configuración de las metrópolis.

Actualmente, la metrópoli representa la suma de las actividades de los que viven y trabajan en ella, y esto incluye un territorio muy extenso que va mucho más allá de la zona edificada, lo que conlleva un problema de fondo de mayor complejidad, consistente en la carencia de un marco jurídico y una adecuada política de planeación y ordenamiento del territorio sustentable; la resistencia por parte de los municipios que forman la aglomeración a perder su autonomía a favor de una instancia superior; en la falta de un organismo de administración y coordinación metropolitano que garantice una eficiente, justa y equitativa gestión de las ciudades, atendiendo la coexistencia de diversos órdenes de gobierno como formas de organización política diferentes que obedecen a normatividades jurídicas distintas en un mismo ámbito socio espacial; y en la escasez financiera y la debilidad hacendaria para responder, a los requerimientos de recursos para llevar a cabo proyectos de índole metropolitano, equipamiento urbano y de justicia social, que conviertan a las zonas metropolitanas en polos de desarrollo competitivos a nivel internacional.

Las consecuencias de la integración de las ciudades por múltiples unidades político-administrativas hace necesario el establecimiento de reglas de coordinación y gestión entre ellas, para la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas que favorezca a los habitantes de la metrópoli en su conjunto.

El crecimiento de las ciudades provoca que la mayoría de los recursos que se destinan a los municipios que forman parte de la metrópoli, se utilicen casi en su totalidad en obras públicas y de servicios, como instalación y mantenimiento del alumbrado público; de la red de drenaje y de la red suministradora de agua potable; en construcción y remodelación de banquetas y guarniciones; de áreas verdes; dejando sin recursos a las autoridades para financiar proyectos de índole metropolitano. Como consecuencia, no se ha logrado que el proceso de desarrollo responda a las prioridades de las regiones, lo que ha potencializado el desequilibrio territorial.



Para el caso de la Zona Metropolitana del Valle de México, por mencionar un ejemplo, la coordinación entre las autoridades del Distrito Federal y del Estado de México ha sido muy difícil, pues se carece de reglas de intercambio y de compensación entre las partes, que los acuerdos a los que se pueda llegar carezcan de obligatoriedad y de carácter vinculatorio.

Esto se ha originado por la falta de ejecutividad y operatividad en las figuras de coordinación; ausencia del reconocimiento de la coordinación metropolitana en la legislación actual y la carencia de una política que fomente la cultura metropolitana a nivel nacional.

No obstante, a partir de 1998, se han logrado algunos avances significativos en la materia. En el mes de marzo de ese año, se formó la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, la cual estaba presidida de manera conjunta por el gobernador del estado de México y el jefe del Gobierno del Distrito Federal, además, se incluía a los titulares de las dependencias de ambos gobiernos correspondientes a cada sector, sólo que tiempo después por cuestiones operativas dejó de funcionar, dejando a un lado temporalmente, el impulso a la cooperación y coordinación entre ambas entidades.

Recientemente, el 7 de octubre de este año, se reinstala la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana, la cual estará encabezada por el jefe del Gobierno del Distrito Federal, el gobernador del estado de México y el secretario de Gobernación, como un intento más de coordinación para solucionar la problemática que aqueja a la Zona Metropolitana del Valle de México.

El hecho de que existan intentos de coordinación integral entre los gobiernos que integran la Zona Metropolitana del Valle de México, representa un paso muy importante en materia de coordinación, sólo que no ha sido suficiente para solucionar los problemas que enfrenta no sólo la Zona Metropolitana del Valle de México, sino en todas las metrópolis de nuestro país.

Entre los problemas metropolitanos que necesitan urgentemente una solución conjunta se encuentran: la distribución del agua, la recolección, transportación y depósito de los desechos sólidos, la inversión pública en cada entidad, los flujos migratorios de una ciudad a otra, las aportaciones de cada una de las entidades al gasto en educación, el empleo, la vivienda y el transporte.

Aún cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce la figura de cooperación voluntaria entre los estados en el artículo 46, la ausencia de una política de planeación metropolitana conjunta entre los tres niveles de gobierno y de los mecanismos y entes jurídicos que permitan materializar los planes y proyectos de impacto regional genera que las metrópolis de nuestro país sufran de desequilibrios territoriales y de desarrollo.

Esta carencia de coordinación y planeación en el marco del desarrollo metropolitano genera la ausencia de una política pública de carácter metropolitano para la mitigación de la desigualdad social y territorial; la carencia de una política exitosa de desarrollo sustentable que vincule el desarrollo ambiental con el desarrollo urbano; la falta de planeación estratégica con respecto a la construcción de vivienda y al desarrollo urbano; desgaste de la infraestructura de las ciudades; mayores índices de inseguridad y aumento de la violencia en las calles de las metrópolis; ausencia de esquemas viables para la implementación de proyectos metropolitanos de alto impacto.

Como todos saben, las consecuencias de la metropolización han desbordado a las ciudades y a las conurbaciones, pues se han incorporado espacios territoriales con diversidad de influencia y funcionalidad. Ante ello, se han planteado diversas alternativas de solución para esta problemática, destacando la planeación territorial de carácter integral y coordinado, con aplicaciones viables a la realidad metropolitana, tan dinámica, contradictoria y compleja; convirtiéndose en una herramienta que oriente e integre las actividades y esfuerzos de la sociedad y el gobierno en materia de desarrollo metropolitano, en función de objetivos claramente definidos en beneficio de los municipios y/o ciudades que integren la metrópoli en cuestión, como respuesta a la

necesidad de las ciudades y sus gobiernos de solucionar los retos originados por esta multiplicidad de carencias, y al mismo tiempo, coadyuva al mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos que en ella radican.

De tal manera que, al ejercicio y aplicación de las políticas de desarrollo que requiere la complejidad del fenómeno metropolitano correspondan esfuerzos de igual magnitud, orientados a la construcción de todo un entramado institucional y jurídico que de soporte a los desafíos políticos, sociales y económicos de las metrópolis.

Bajo esa lógica, las metrópolis demandan contar con políticas de planeación y administración integral del territorio, programas de ordenamiento territorial y cultura metropolitana, lo que requiere de una estructura política cuya jerarquía y margen de acción comprenda a las diferentes unidades político-administrativas involucradas, es decir, que satisfaga las necesidades que la multijurisdiccionalidad metropolitana necesita.

Entre los requerimientos más importantes que necesitan las metrópolis se encuentran: la creación de un ente metropolitano de carácter integral, como puede ser un Instituto Nacional para la Planeación Metropolitana, que sería el encargado de la planeación, coordinación, investigación, gestión del fenómeno metropolitano en el país; además fomentaría e impulsaría una nueva cultura metropolitana entre los habitantes de las zonas metropolitanas; el cual controlaría la inversión en una o varias infraestructuras y servicios y evitaría la polarización de las metrópolis; se necesita también de políticas integrales de planeación, redistribución del gasto público enfocadas única y exclusivamente al fenómeno metropolitano y sus manifestaciones, que represente los intereses de los municipios así como los de la ciudadanía en su totalidad.

Siguiendo esa línea, es claro que el exacerbamiento de las zonas metropolitanas hace impostergable el reconocimiento a nivel constitucional de los ordenamientos que den congruencia y obligatoriedad para su aplicación a los planes, entes y programas en materia de desarrollo metropolitano.

El reto ante el cual nos enfrentamos, plantea la imperiosa necesidad de explorar diferentes mecanismos de coordinación para el establecimiento de una instancia político-administrativa que posibilite la coordinación, implantación, creación y gestión de proyectos de impacto metropolitano que la multijurisdiccionalidad metropolitana necesita. Estos mecanismos de planificación metropolitana garantizarían la viabilidad y sustentabilidad de las zonas metropolitanas mediante la regulación y reconocimiento constitucional de su ámbito territorial y su influencia para el desarrollo económico, político y social del país.

En ese sentido, resulta indispensable la creación de Juntas de Coordinación Metropolitana como nuevas figuras de gobierno que permitan crear las condiciones idóneas para la expedición de la legislación metropolitana y las políticas públicas específicas a los problemas metropolitanos, que sean capaces de coordinar y direccionar los esfuerzos de las diferentes entidades que integren la metrópoli y que a su vez, promuevan el desarrollo económico, político, social y cultural de las mismas.

Estas Juntas de Coordinación Metropolitana deberán conformarse por autoridades ejecutivas electas, es decir, por los gobernadores, presidentes municipales de la zona metropolitana en cuestión; y para el caso del Distrito Federal, por los jefes delegacionales.

A partir de la legislación vigente se hace necesario definir con precisión las responsabilidades y atribuciones entre los estados en materia metropolitana, es decir, qué corresponde a quién en los tres ámbitos de gobierno; de igual manera sería posible definir las cuestiones metropolitanas en atención a las necesidades de planeación y ordenación territorial y a la dotación de servicios públicos y equipamiento urbano.

Concluyendo, se requiere que el Estado mexicano reconozca a escala constitucional primero, la existencia de las áreas o zonas metropolitanas como áreas de gran importancia para el desarrollo nacional, en constante crecimiento y como partes integrantes del territorio nacional; segundo, la necesidad de crear el Instituto Nacional

para la Planeación Metropolitana para la correcta planeación, coordinación, gestión e investigación del fenómeno metropolitano; tercero, el establecimiento de normas que garanticen la constitución de las Juntas de Coordinación Metropolitana como entes encargados de la coordinación intermunicipal e interestatal de las metrópolis; cuarto, que se incluya el término *zona metropolitana* en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para dar congruencia y coherencia a los planes y programas de gestión y coordinación metropolitana que el propio Estado crea.

Por lo anteriormente expuesto someto a consideración de esta Honorable Cámara, el presente

**Proyecto de decreto que reforma los artículos 26, 151, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único:** Se reforma el primer párrafo del artículo 26; se adiciona el inciso j) al numeral V y se reforma el numeral VI del artículo 115; se adiciona el numeral VIII al artículo 116; y se reforma el primer párrafo del inciso G del artículo 122, para quedar como sigue:

**Artículo 26:** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, **atendiendo el ámbito rural, regional y metropolitano**; que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad...

**Artículo 115: ...**

V. Los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultadas para:

a) ...

**j) Los gobiernos de los municipios de manera correspondiente con los gobiernos estatales y del Distrito Federal, deberán firmar convenios de cooperación y coordinación para el estudio, planeación e investigación del**

ámbito metropolitano; y en materia administrativa para el financiamiento de obras y servicios metropolitanos.

Cuando formen parte de una zona metropolitana, deberán crear Juntas de Coordinación Metropolitana para la administración, gestión, operación y aplicación de proyectos de obras y servicios metropolitanos, previa aprobación de su declaratoria por los Congresos Locales.

...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas, formen o tiendan a formar una **zona metropolitana**; la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal en la materia;

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

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

I. a VII. ...

VIII. En el caso de que dos o mas entidades federativas o sus municipios formen una continuidad demográfica, bajo los términos de la fracción VI del artículo 115, podrán constituir una zona metropolitana, siempre y cuando cumplan con los criterios establecidos por las autoridades encargadas de la geografía y estadística del país, para implementar políticas de coordinación, verificación, investigación planeación y operación en materia de desarrollo metropolitano.

En cada una de estas zonas metropolitanas constituidas deberá crearse una Junta de Coordinación Metropolitana, integrada por los gobernadores de los estados y presidentes municipales de las entidades que formen parte de la zona metropolitana.

Las Juntas de Coordinación Metropolitana se apoyarán para cuestiones de capacitación, investigación, asesoría y operación de los proyectos de índole metropolitano en las instancias que para tal efecto la ley contemple.

Las Juntas de Coordinación Metropolitana se regirán bajo las disposiciones y ordenamientos jurídicos creados para este fin por el Congreso de la Unión.

#### **Artículo 122: ...**

G. Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí y de éstas con la Federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en la **Zona Metropolitana del Valle de México**, de acuerdo con el artículo 115 de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos; salud; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos deberán suscribir convenios para la creación de **Juntas de Coordinación Metropolitana**, previa aprobación de la **declaratoria correspondiente por los Congresos Locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal**, en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

#### **Transitorios**

**Primero.-** La reforma entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.-** En un plazo no mayor de doscientos setenta días el Congreso de la Unión, realizará las adecuaciones y reformas derivadas de la presente a los ordenamientos jurídicos correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, México DF., □a 1 de diciembre de 2005.

Dip. Horacio Martínez Meza (rúbrica)



## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1896, viernes 2 de diciembre de 2005

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY DE PLANEACIÓN, Y DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ANTONIO KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, RECIBIDA EN LA SESIÓN DEL JUEVES 1 DE DICIEMBRE DE 2005

Jorge 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 XXIX-E, 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 que se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

### **Exposición de Motivos**

Uno de los temas más relevantes para la generación de un país más competitivo es el que se refiere al Presupuesto de Egresos de la Federación, lo que éste implica, los procesos involucrados en su conformación y las estrategias en la planeación y financiamiento de proyectos de largo plazo.

Es por ello que el día de hoy presentamos esta iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a la Ley Orgánica del Congreso y a la Ley de Planeación con la finalidad de hacer del Presupuesto de

Egresos un nuevo instrumento que permita una mejor evaluación y programación del desarrollo a largo plazo de México mediante la obligación de generar un Presupuesto Multianual, así como facultar al Senado para que tenga atribuciones en la aprobación y discusión del mismo.

La planeación del desarrollo y crecimiento de un país representa una de las actividades más importantes de un gobierno, pues es a través de ésta que las ciudadanía podrá alcanzar sus ideales de bienestar.

El proyecto de país a largo plazo que hemos planteado y han planteado los funcionarios de elección pública a nuestros electores representa un reto y un compromiso que no debe soslayarse, sino debe implicar un mayor compromiso para generar los instrumentos necesarios para que la sociedad cuente con más y mejores elementos que permitan cuantificar y evaluar el desarrollo de largo plazo que pretendemos conquistar.

Es así, que debemos destacar que en todo plan de gobierno para llegar al desarrollo, resultan de gran trascendencia los recursos con los que se cuenta, pues en base a ellos es que se determinan las posibilidades de crecimiento que puede tener nuestra sociedad.

En este sentido el esfuerzo por mantener el gasto público dentro de límites sostenibles y por reasignar recursos dentro de estas fronteras a las tareas prioritarias, resulta una preocupación que toma cada vez una mayor preponderancia para el conjunto de actores que participan del proceso presupuestario. Los instrumentos operativos y conceptuales requeridos para implementar y analizar estos procesos, sin embargo, no se han desarrollado necesariamente con la urgencia que esta necesidad impone.

Frecuentemente hemos visto que los proyectos que caracterizan el porvenir de nuestro país son de corto plazo, faltando así compromiso para el desarrollo de futuras generaciones al no tener consideración de las implicaciones que tendrán todos

aquellos programas y proyectos emprendidos, que solo reflejan una solución mediática a los problemas sociales, económicos y políticos.

Debemos señalar que existen rubros dentro del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos de la Federación que pueden ser presupuestados a largo plazo, ya que por sus características es posible establecer una temporalidad que comprenda el periodo constitucional que dura en su encargo el Presidente de la República en turno, de manera que es posible tener una programación presupuestal de largo plazo que ofrezca mayor certidumbre a nuestra ciudadanía, pero sobre todo un mayor compromiso por parte de nuestros gobernantes y dirigentes de las dependencias que componen el aparato burocrático del país.

Actualmente el gasto corriente representa más de 80 por ciento del gasto programable total, por lo que es necesario que en este rubro se hagan modificaciones, en especial lo que comprende a servicios personales, transferencias y subsidios.

Por otro lado, en materia tributaria si bien se ha logrado ir aumentando paulatinamente la recaudación, ésta sigue siendo insuficiente, pues la evasión y la elusión fiscal son las principales características que revisten a nuestro sistema. Asimismo, el compromiso de las autoridades por mejorar la recaudación y cobro de contribuciones sigue siendo débil y de corto plazo. No existe una planeación que nos lleve a saber en dónde queremos estar al término de cada administración.

Por mucho tiempo nuestra ciudadanía también ha sido víctima de las necesidades electorales de nuestros mandatarios, pues con frecuencia observamos la modificación total de los programas, ya sean prioritarios o no, en especial de aquellos que afectan el ámbito social, en épocas electorales.

Es necesario tener claro cuáles son las grandes prioridades de la nación para que con base en éstas se defina año con año un presupuesto acorde a la planificación multianual y no quede a discrecionalidad de los mandatarios en turno el ejercicio del gasto.

Debemos señalar que el Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos anuales de la Federación, si bien presentan cierta flexibilidad y margen de maniobra para que las distintas dependencias y entidades lleven a cabo sus funciones, también presentan cierta rigidez en el manejo de los recursos que están ligados a la propia estructura del Estado, en especial aquellos que se refieren al pago de pensiones, salarios del personal de planta o subsidios establecidos por ley, los recursos asignados a poderes autónomos, entre otros, que no pueden ser reasignados de un año a otro sin que exista una modificación legal que lo posibilite. Es así, que en este tipo de rubros es donde se puede llevar a cabo una presupuestación multianual que contemple la magnitud del gasto destinado a estos rubros en el largo plazo y nos dé una perspectiva y balance del lugar que ocuparemos al término de cada gobierno, o del propio encargo de este Poder Legislativo y demás órganos autónomos.

Sin embargo, debemos de reconocer que este gasto rígido o programable no sólo es inflexible a la baja, sino que crece de año en año por factores que no están bajo el control directo de las autoridades. Es importante señalar que la existencia de gastos rígidos expansivos no es un mal en sí mismo. En muchos casos éstos reflejan la progresiva expansión de derechos económicos y sociales y en otros, su crecimiento es el producto de la aplicación gradual de reformas de gran importancia social. Sin embargo, el que estas obligaciones emanen de normas legales permanentes no significa que las autoridades deban actuar pasivamente frente a las mismas cuando existe evidencia de abusos, ineficiencias o inconsistencias. Por lo que este tipo de gasto también debe estar sujeto a una racionalización de largo plazo que permita su optimización.

La existencia de un importante componente de gastos rígidos expansivos advierte sobre el hecho de que aún en una economía en crecimiento no puede contarse con que el aumento de los ingresos fiscales vaya a quedar íntegramente disponible para financiar nuevos programas, beneficios o reducciones de impuestos.

De manera que esta propuesta sin duda debe ir acompañada con proposiciones que a la larga den mayor fortaleza a nuestro sistema tributario que permita al país también

contar con una fuente de ingresos sólida y creciente que para generar un crecimiento sostenible.

Por mucho tiempo en los tres niveles de gobierno se ha hablado sobre la posibilidad de generar presupuestos multianuales, es momento de que México vaya a la vanguardia en el tema económico y por primera vez otorguemos instrumentos de largo plazo que nos permitan cuantificar y calificar proyectos de largo, así como asegurar la equidad desde el ámbito legislativo en la discusión presupuestal anual.

Por lo anteriormente expuesto, someto a esta H. Cámara de Diputados en la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la presente

**Iniciativa de decreto mediante el cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de la Ley de Planeación**

**Artículo Primero.** Se reforman los artículos 26 y 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 26.** El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. **De igual forma, habrá un presupuesto multianual que permita que algunos rubros del Presupuesto y Ley de Ingresos de la Nación puedan ser proyectados a largo plazo, incluyendo como mínimo los componentes siguientes:**

**I. Proyección de ingresos por contribuciones;**

**II. Ingresos por eficiencia en la recaudación tributaria;**

**III. Gasto del capítulo correspondiente a servicios personales;**

**IV. Aquella proporción del gasto corriente que represente un gasto fijo para el Gobierno Federal;**

**V. Gasto de capital referente a los proyectos de infraestructura;**

**VI. Contratación y pago de deuda;**

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

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

De la fracción I. a la XVI. ....

**XVII. Presentar al inicio de su encargo ante el Congreso de la Unión, el Plan Nacional de Desarrollo, el Presupuesto Multianual y los programas sectoriales que comprendan su periodo constitucional;**

De la fracción XVIII. a la XX. ....

**Artículo Segundo.** Se reforman los artículos 5, 6, 7 y 9; se adicionan una fracción VIII al artículo 14, un Capítulo VI Bis denominado "Del Presupuesto Multianual", y sus correspondientes artículos 41 Bis, 41 Ter y 41 Quater, todos a la Ley de Planeación, para quedar como sigue:

**Artículo 5.** El Presidente de la República remitirá el plan y el Presupuesto Multianual al Congreso de la Unión para su examen y opinión. En el ejercicio de sus atribuciones

constitucionales y legales y, en las diversas ocasiones previstas por esta Ley, el Poder Legislativo formulará, asimismo, las observaciones que estime pertinentes durante la ejecución, revisión y adecuaciones del propio Plan.

**Artículo 6.** El Presidente de la República, al informar ante el Congreso de la Unión sobre el estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, el **Presupuesto Multianual** y los Programas Sectoriales.

En el mes de marzo de cada año, el Ejecutivo remitirá a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el informe de las acciones y resultados de la ejecución del plan, el Presupuesto Multianual y los programas a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo un apartado específico con todo lo concerniente al cumplimiento de las disposiciones del artículo 2 Constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

.....

**Artículo 7.** El Presidente de la República, al enviar a la Cámara de Diputados las iniciativas de Leyes de Ingresos y los proyectos de Presupuesto de Egresos informará del contenido general de dichas iniciativas y proyectos y su relación con los programas anuales que, conforme a lo previsto en el artículo 27 de esta Ley, deberán elaborarse para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo, **así como también la relación de dichas iniciativas con el Presupuesto Multianual planteado al inicio de su encargo.**

**Artículo 9.** .....

.....

El Ejecutivo Federal establecerá un Sistema de Evaluación y Compensación por el Desempeño para medir los avances de las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada en el logro de los objetivos y metas del Plan, **Presupuesto Multianual** y de los programas sectoriales que se hayan comprometido a alcanzar

anualmente, y para compensar y estimular el buen desempeño de las unidades administrativas y de los servidores públicos.

**Artículo 14.** La Secretaría de Hacienda y Crédito Público tendrá las siguientes atribuciones:

I. Coordinar las actividades de Planeación Nacional del Desarrollo;

II. Elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la administración pública federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados;

III. Proyectar y coordinar la planeación regional con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales; así como consultar a los grupos sociales y los pueblos indígenas y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen; y elaborar los programas especiales que señale el Presidente de la República;

IV. Cuidar que el plan y los programas que se generen en el sistema, mantengan congruencia en su elaboración y contenido;

V. Coordinar las actividades que en materia de investigación y capacitación para la planeación realicen las dependencias de la Administración Pública Federal;

VI. Elaborar los programas anuales globales para la ejecución del plan y los programas regionales y especiales, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias coordinadoras de sector, y los respectivos gobiernos estatales;

VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y



prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos; y

**VIII: Elaborar el proyecto de Presupuesto de Egresos e Ingresos Multianual que comprenda la vigencia del periodo constitucional dispuesto para el encargo del Presidente de la República. Dicho proyecto deberá elaborarse con base en los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los gobiernos de los estados, así como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales y por los pueblos y comunidades indígenas interesados;**

## **Capítulo VI Bis**

### **Del Presupuesto Multianual**

Artículo 41 Bis. El Presupuesto Multianual deberá ser elaborado por el Presidente de la República al inicio de su encargo y por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá ser enviado al Congreso de la Unión para su aprobación.

El Presupuesto Multianual estará compuesto por un Presupuesto de Egresos y de Ingresos que comprenda un periodo no menor a la vigencia del periodo constitucional que le corresponda al Presidente de la República que lo emita.

Artículo 41 Ter. El Presupuesto Multianual estará compuesto por aquellos rubros del Presupuesto y Ley de Ingresos que puedan ser proyectados a largo plazo, por lo cual deberá incluir como mínimo la proyección de los siguientes componentes:

- I. Proyección de ingresos por contribuciones;**
- II. Ingresos por eficiencia en la recaudación tributaria;**
- III. Gasto del capítulo correspondiente a servicios personales;**

IV. Aquella proporción del gasto corriente que represente un gasto fijo para el Gobierno Federal;

V. Gasto de Capital referente a los proyectos de infraestructura;

VI. Contratación y pago de deuda;

VII: Los demás rubros y conceptos que considere el Presidente de la República.

**Artículo 42 Quater. El Presupuesto Multianual deberá ser enviado junto con el Plan Nacional de Desarrollo al Congreso de la Unión para su discusión y aprobación.**

**Deberá ser parte del análisis de la Cuenta Pública el avance correspondiente del Presupuesto Multianual, mismo que deberá ser considerado también en la discusión anual de la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal.**

#### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 1 de diciembre de 2005.

Dip. Jorge Kahwagi Macari (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública. Diciembre 1 de 2005.)

QUE REFORMA, DEROGA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DE LA LEY DE AMPARO, REGLAMENTARIA DE LOS ARTÍCULOS 103 Y 107 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, A CARGO DEL DIPUTADO ROGER DAVID ALCOECER GARCÍA, DEL 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 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, se permite 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, de la Ley de Amparo y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia de competencia para el conocimiento del amparo indirecto o biinstancial, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El juicio de amparo, desde su creación, en el siglo XIX, es y siempre ha sido la institución jurídica fundamental del sistema jurídico mexicano. Sin embargo, existen algunas disposiciones normativas de diferentes ordenamientos jurídicos que necesitan resolver conflictos de competencia para el conocimiento del juicio de amparo indirecto, pues en la mayoría de los casos dichos conflictos competenciales son resueltos ya por la jurisprudencia, ya por la resolución de los órganos jurisdiccionales mediante

procedimientos administrativos que retardan en ocasiones la resolución del fondo del asunto, originada por cuestiones que si bien no dejan de ser de previo y especial pronunciamiento, tampoco dejan de tener un carácter administrativo. En este orden de ideas, resulta fundamental la existencia de disposiciones jurídicas que, en la medida de lo posible, resuelvan esas controversias de forma, pues actualmente tanto en las disposiciones que se contemplan en la Ley de Amparo como en la Ley Orgánica del Poder Judicial existen disposiciones jurídicas incongruentes con la estructura que este último ordenamiento jurídico establece, así como incongruentes con el principio de jerarquía jurisdiccional establecido en el artículo 104 de la propia Ley Fundamental.

Así, en algunos casos se admite la competencia para conocer del amparo indirecto contra actos de un tribunal unitario de circuito, a otro tribunal unitario de circuito, como en el caso de la fracción I del artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establece que los tribunales unitarios de circuito conocerán de los juicios de amparo pronunciados contra actos de otros tribunales unitarios de circuito que no constituyan sentencias definitivas; es decir, de actos reclamables en vía de amparo indirecto.

En otros casos, la situación es más delicada, ya que se admite la competencia para conocer del amparo indirecto contra actos de un tribunal unitario de circuito a un juzgado de distrito, como establece actualmente el párrafo segundo del artículo 42 de la Ley de Amparo vigente el cual, entre otras cosas, establece que para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de un tribunal unitario de circuito, será competente el juez de distrito que, sin pertenecer a su jurisdicción, esté más próximo a la residencia del tribunal unitario cuyos actos se tilden de inconstitucionales. Lo anterior es inaceptable, ya que dicha distribución e incompetencias ha causado en la práctica diferentes controversias jurídicas que han tenido que tratar de ser resueltas por criterios pronunciados por los tribunales federales, lo cual se evidencia con rubros como **"competencia, la hipótesis prevista en el segundo párrafo del artículo 42 de la Ley de Amparo no admite interpretación analógica", "competencia del tribunal unitario de circuito para conocer en amparo indirecto de la resolución dictada por otro tribunal**

unitario del mismo circuito en un recurso de apelación contra un auto de formal prisión", "tribunales unitarios de circuito. Incompetencia para conocer en vía de amparo", criterios todos que tratan de resolver los conflictos competenciales en caso de amparos promovidos contra actos de autoridades de igual o mayor jerarquía que la autoridad responsable.

Sin embargo, parece por demás inapropiado que la tramitación del amparo se utilice o pueda utilizarse como medio de represalia para la satisfacción de intereses personales de los titulares de los órganos jurisdiccionales encargados de tramitarlos; verbigracia, que los juzgados y los tribunales de igual o inferior jerarquía puedan controlar la constitucionalidad de los actos de sus homólogos o inferiores jerárquicos, lo cual no es ni será nunca sano para la adecuada administración de justicia en nuestro país, pues en determinados actos y procedimientos jurídicos el inferior está sujeto al control de los tribunales superiores y, por lo que se refiere a control constitucional a través del amparo, en algunos casos tienen la potestad de controlar sus actos, lo cual en ocasiones se vuelve políticamente inconveniente y se aparta de la esencia característica de la noble función de impartir justicia.

En este orden de ideas, la premisa que pretende establecer la presente iniciativa de reformas es que, en los casos excepcionales a los que establecen los artículos 103 y 107 de la Ley Fundamental, la tramitación del amparo se realice ante el órgano jurisdiccional inmediato superior de la autoridad responsable y quede así resuelto de manera legal el conflicto competencial que se pudiera presentar en materia de amparo. Además de regresar a los orígenes del amparo, en los que se daba el nombre de *directo* porque se interponía directamente ante la corte e *indirecto* porque llegaba de manera indirecta al máximo órgano jurisdiccional y que, sin embargo, en aras de convertir el tribunal supremo en un seudotribunal constitucional, el conocimiento de la corte de amparo se ha venido restringiendo a los casos relevantes que, a criterio del máximo tribunal, merezcan su atención, ya por motivos políticos, ya por motivos jurídicos. Por eso me permito someter a la consideración de esta soberanía el siguiente

## Decreto

Artículo Primero. Se modifican las fracciones VII y XII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley de acuerdo con las bases siguientes:

I. a VI. ...

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido o que afecten a personas extrañas al juicio, 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 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. En los juicios del orden federal, en los que se reclamen por vía de amparo actos fuera de juicio o después de concluido o que afecten a personas extrañas a juicio, emitidos por juzgados de distrito o tribunales unitarios de circuito, el amparo se promoverá ante el superior jerárquico que ejerza jurisdicción en el mismo circuito en que se generaron los actos reclamados;

VIII. a XI. ...

XII. La violación de las garantías de los artículos 16, en materia penal, 19 y 20 se reclamará ante el superior del tribunal que la cometa o ante el juez de distrito o tribunal unitario de circuito que corresponda. En materia federal, en los casos en que dichas violaciones fuesen cometidas por juez de distrito o tribunal unitario de circuito, el amparo deberá tramitarse ante el superior jerárquico del órgano jurisdiccional que corresponda, pudiéndose recurrir, en uno y otro caso,

las resoluciones que se pronuncien en los términos prescritos por la fracción VIII.

Si el juez de distrito o el tribunal unitario de circuito no residieren en el mismo lugar en que reside la autoridad responsable, la ley determinará el juez o tribunal ante el que se ha de presentar el escrito de amparo, el que podrá suspender provisionalmente el acto reclamado en los casos y términos que la misma ley establezca;

XIII. a XVIII. ...

**Artículo Segundo.** Se modifica la fracción II del artículo 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas:

I. ...

II. Del recurso de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de distrito o tribunales unitarios y colegiados de circuito, en los siguientes casos:

a) Cuando subsista en el recurso el problema de constitucionalidad, si en la demanda de amparo se hubiese impugnado un reglamento federal expedido por el Presidente de la República, o reglamentos expedidos por el gobernador de un estado o por el jefe del Distrito Federal, por estimarlos directamente violatorios de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o si en la sentencia se establece la interpretación directa de un precepto de la misma en estas materias;

b) Cuando se ejercite la facultad de atracción contenida en el segundo párrafo del inciso b) de la fracción VIII del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para conocer de un amparo en revisión que por su interés y trascendencia así lo amerite; y

c) Cuando el motivo de la revisión verse sobre las sentencias que en amparo indirecto pronuncien los tribunales colegiados de circuito contra actos de un tribunal unitario de circuito.

**Artículo Tercero.** Se deroga la fracción I del artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

**Artículo Cuarto.** Se modifica el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para quedar como sigue:

**Artículo 37.** Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

I. a IX. ...

X. De los juicios de amparo indirecto, contra los actos que menciona el artículo 114 de la Ley de Amparo cuando los actos reclamados sean actos emanados por un tribunal unitario de circuito.

**Artículo Quinto.** Se modifica el artículo 42 de la Ley de Amparo, para quedar como sigue:

**Artículo 42.** Es competente para conocer del juicio de amparo que se promueva contra actos de un juez de distrito, el tribunal unitario de circuito más próximo, dentro del circuito en el que ejerza su jurisdicción dicho juzgado.

Para conocer de los juicios de amparo que se promuevan contra actos de un tribunal unitario de circuito, es competente el tribunal colegiado de circuito superior jerárquico, más próximo, dentro del circuito en el que el tribunal responsable ejerza su jurisdicción.

**Artículo Sexto.** Se modifica el artículo 84 de la Ley de Amparo, para quedar como sigue:

**Artículo 84.** Es competente la Suprema Corte de Justicia para conocer del recurso de revisión, en los casos siguientes:



I. a III. ...

IV. Contra las resoluciones que en materia de amparo indirecto pronuncien los tribunales colegiados de circuito, en los casos en que los actos reclamados sean actos dictados por un tribunal colegiado de circuito dentro de un juicio de amparo que haya sido promovido contra actos de un tribunal unitario de circuito.

**Artículo Séptimo.** Se modifica el artículo 85 de la Ley de Amparo, para quedar, como sigue:

**Artículo 85.** Son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer del recurso de revisión en los casos siguientes:

I. a III. ...

IV. Contra los actos y resoluciones que en materia de amparo indirecto o biinstancial hayan pronunciado los tribunales unitarios de circuito, en los casos excepcionales en los que los actos reclamados hayan sido emitidos por un juez de distrito.

### **Transitorios**

**Primero.** Los juicios de amparo y recursos de revisión que se encuentren en tramitación se resolverán de conformidad con las disposiciones legales aplicables hasta antes de la entrada en vigor del presente decreto hasta alcanzar el estado de cosa juzgada.

**Segundo.** Los juicios de amparo y recursos de revisión que se tramiten a partir de la entrada en vigor del presente decreto deberán tramitarse de conformidad con las disposiciones que en él se contienen.

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

**Cuarto.** Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al texto expreso del presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro.- México, DF, □a 6 de diciembre de 2005.

Dip. Roger David Alcocer García (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 26 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

La suscrita, diputada federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, Diva Hadamira Gastélum Bajo, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 por el que se modifica el primer párrafo del artículo 26 constitucional, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

México requiere que el proceso de institucionalización de una política de Estado se caracterice por eliminar la discriminación y a su vez, posibilite la igualdad de oportunidades y erradique la violencia contra las mujeres.

Solo a través de reformas constitucionales demostraremos que efectivamente hemos sentado las bases de una política pública en materia de equidad y género ya que por medio de la evaluación de los avances y los retos podremos definir nuevas estrategias a futuro para lograr una sociedad exenta de iniquidades por razones de género.

Con la aprobación de la ley contra la violencia intrafamiliar, los derechos de las víctimas del delito y los derechos de los niños consagrados en la constitución; así como la revisión de las leyes en los estados para eliminar la discriminación de las

mujeres denota, sin duda un avance, pero el dinamismo social requiere la inclusión de nuevos criterios con el fin de subsanar las necesidades de la población.

Por lo anterior, el balance es positivo, pero aún no es suficiente, porque persisten actos discriminatorios contra nuestro género, por esto seguiremos luchando por una sociedad más justa con igualdad de oportunidades.

Las mujeres somos el soporte moral y material más firme de las familias, ya que hemos contribuido al avance productivo del país. Nosotras como legisladoras no podemos permitir que existan retrocesos, debemos eliminar los grandes rezagos sociales y seguir luchando para eliminar las barreras de quienes aún se oponen a estas legítimas demandas.

Sin duda debemos redoblar esfuerzos para remover todos los obstáculos legales y culturales existentes que impidan el desarrollo de la mujer en la vida socioeconómica, política y cultural del país.

Presento esta iniciativa porque estoy convencida de la necesidad de dar respuesta a los problemas de la sociedad sobre género, ya que es urgente alcanzar la imparcialidad en nuestro país.

Este proyecto que hoy ventilo en la máxima tribuna de la nación es una aportación que amerita ser objeto de análisis y dictaminación a la brevedad, ya que a través de este instrumento jurídico contribuiremos a alcanzar una vida digna para todos.

Como diputadas federales debemos ser las garantes de los intereses de la nación, ya que no olvidemos que las mujeres, hoy más que nunca, jugamos un papel trascendental en la vida política del país, ya que día con día nos encargamos de fincar los sólidos cimientos del progreso y de la cultura nacional.

Por lo anterior, y con fundamento en los artículos 55, 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, y 4 y 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 modifica el primer párrafo del artículo 26 constitucional, para quedar como sigue:**

El Estado organizará un sistema de planeación democrática y con equidad y género, del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

### **Transitorios**

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

Palacio Legislativo, a 6 de diciembre de 2005.

Dip. Diva Hadamira Gastélum Bajo

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 14 Y 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA DIVA HADAMIRA GASTÉLUM BAJO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

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 del Estados Unidos Mexicanos, las suscritas diputadas integrantes de la Comisión de Equidad y Género, sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa que reforma el párrafo II del artículo 14 y adiciona una fracción VII al artículo 20, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Exposición de Motivos**

La problemática de la Violencia Familiar era un tema olvidado que se quedaba en la privacidad de un hogar, sin tener cabida ante el Estado como órgano encargado de sancionar a quienes cometían este tipo de conductas y transgredían la ley; en afecto, las conductas de violencia familiar quedaban al amparo de una serie de mitos culturales que sólo provocaban que muchas de estas acciones y omisiones graves, quedaran en total impunidad.

Dentro de la familia podía pasar de todo, agresiones sexuales, malos tratos, cambios de normas sociales, que no eran graves hasta que se daban a conocer al dominio público; sin embargo muchas de estas conductas eran socialmente aceptadas, pues recordemos que estamos no solamente ante una problemática de abuso de poder sino también ante una cuestión cultural que por años ha sido socialmente aceptada o al menos vista como algo normal.

Así, las víctimas de este delito, sobre todo mujeres y niños, no tenían alternativas jurídicas que les brindaran certeza, y seguridad a través del derecho como instrumento que vela por el bien común.

El Estado como órgano encargado de brindar a sus miembros protección y de garantizar la seguridad jurídica e igualdad entre mujeres y hombres; indispensable para cumplir con los fines del Derecho; quedaba al margen de cualquier intervención.

Se trataba de un asunto en el que las víctimas y los niños que la padecían, tenían que soportar no solamente el maltrato físico, sino también emocional y peor aún sexual, dado que no existían ordenamientos jurídicos que los protegieran.

Era en realidad, una historia de vejaciones y de exclusión violenta que confinó a la víctima a la marginalidad sometida, pues no debemos olvidar que al hablar de este fenómeno estamos hablando de la comisión de otros delitos como lesiones, amenazas, tentativas de homicidio o peor aún homicidios mismos; provocando además, inestabilidad económica debido a que genera problemas sociales como: niños de la calle, prostitución, drogadicción, alcoholismo, etcétera; sin olvidar el costo que genera al propio Estado.

Es por ello que debemos considerar que la Violencia Familiar es un factor criminógeno de alto impacto social que no será posible erradicar en tanto no se atiende desde la prevención y mucho menos si no se cuenta con ordenamientos legales precisos que eviten la comisión de otros ilícitos que atenten contra la vida de las personas.

En ese orden de ideas, las garantías individuales favorecen la armonía social y salvaguarda los derechos fundamentales de los individuos, tal es el caso del artículo 14 de nuestra Carta Magna, que protege contra posibles abusos de autoridad y refuerza la garantía de audiencia previa a la limitación o pérdida de cualquier derecho, dando una importante certeza jurídica.

Justamente por ello, debe relacionarse directamente con el tema de la protección inmediata y urgente de quien es víctima de la violencia familiar, donde la intervención oportuna del Estado, puede hacer la diferencia entre la vida y la muerte.

Así, la presente Iniciativa de Reforma al Artículo 14, pretende hacer una excepción temporal de protección a las víctimas de la violencia familiar, al contemplar la salvedad de las órdenes de protección hasta por 90 días, que sin lugar a dudas preemitirán esa inmediatez y oportunidad de acción del Estado y la gran posibilidad de evitar la comisión de delitos graves de imposible recuperación material.

De no ser así, resultaría paradójico que un precepto constitucional protector y garante tan valioso, representara un obstáculo para la protección de la propia vida y garantía de seguridad, prevaleciendo consecuentemente el interés particular sobre lo general.

Esta posibilidad si bien es novedosa en el derecho mexicano, ha sido ampliamente explorada y empleada en diversos países de América con tradición jurídica similar a la nuestra, siendo mayor congruencia con las convenciones: Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (CEDAW) suscritas y debidamente ratificadas por México.

Las víctimas de actos delictivos, ven lesionada su integridad y su libertad obteniendo con ello la pérdida de control de su existencia vital, su autoestima y su seguridad de autonomía en su entorno social, el daño emocional tiene efectos depredadores en la personalidad, y la violencia familiar se ha convertido en el inicio de una serie de ilícitos.

Si la naturaleza del derecho penal es, como sabemos, establecer el orden social y brindar seguridad jurídica, además de ser un instrumento para alcanzar la justicia, entonces no debemos dejar a un lado que, tratándose de conductas de violencia familiar, el derecho tiene las diferentes vertientes del derecho familiar, civil, pero sobre



todo penal. Las personas que la padecen deben contar con esa certeza jurídica que otorga un derecho debidamente garantizado.

Por ello en clara concordancia y congruencia con la propuesta de adición al artículo 14 Constitucional, resulta procedente adicionar la fracción VII al apartado B del artículo 20 Constitucional, que facilita el otorgamiento de las órdenes de protección como un clara ampliación de los derechos victimales, tan necesaria en nuestros días, permitiendo que sea la ley secundaria la que determine cuales serán estas órdenes de protección.

En la experiencia internacional figuran como relevantes las órdenes de no acercarse a determinadas metros a la víctima, o la de salida temporal del ofensor del lugar donde se vive la violencia familiar entre otras.

Así pues, debe tener la finalidad no sólo de sancionar, sino de atender este fenómeno social que tanto daña, es decir, atribuirse un carácter valorativo debiendo velar por los intereses de la familia principalmente a través de las medidas de protección que permitan interrumpir el ciclo de violencia y abrir un espacio de distensión entre quienes la viven.

Dichas medidas permitirán garantizar la vida e integridad de las personas como parte fundamental de los derechos humanos, por lo que se pone a consideración el siguiente

**Proyecto de decreto que reforma el párrafo segundo del artículo 14, y adiciona una fracción VII al apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Primero.-** Se adiciona el párrafo segundo del artículo 14 constitucional para quedar como sigue:

**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; **salvo en el caso de las órdenes de protección que otorgue la autoridad administrativa o ministerial, en materia de violencia familiar o violación, mismas que no podrán exceder de 90 días sin causa justificada.**

En los juicios de orden criminal?

**Segundo.-** Se adiciona una fracción VII al apartado B del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 20.-** .....

A. Del inculpado.....

I. a X. ....

B. De la víctima o del ofendido;

I. a VI. ....

**VII. A que los Sistemas de Auxilio a Víctimas otorguen las órdenes de protección que la ley determine, dentro de las 24 horas siguientes al inicio de la averiguación previa, en los delitos de violencia familiar y violación.**

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, ☐a 6 de diciembre de 2005.

Dip. Diva Hadamira Gastélum Bajo (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO MARCELO TECOLAPA TIXTECO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado Marcelo Tecolapa Tixteco, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, somete a consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con objeto de que los pueblos indígenas cuenten con representantes en el Congreso de la Unión, como sigue:

**Artículo Primero.** Se adicionan: un párrafo, que será el segundo, al artículo 53; un párrafo, que será el cuarto, a la fracción tercera del artículo 55. Se reforman: el artículo 52; el segundo párrafo, que pasa a ser tercero, del artículo 53; el primer párrafo y las fracciones I y III del artículo 54; el segundo párrafo de la fracción III del artículo 55; y el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo Segundo.** Se adiciona un párrafo, que será el segundo, al numeral 1 del artículo 11; y se reforman: el numeral 2 del artículo 8; el que queda como primer párrafo del numeral 1 y los numerales 2,3 y 4 del artículo 11; los numerales 2 y 3 del artículo 14, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La reforma constitucional del 2001 en materia indígena ratifica, en el artículo 2°, la convicción de que México es una nación pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Sin embargo, en opinión de gran parte de dirigentes de organizaciones indígenas, académicos y expertos en la materia, esta reforma no tocó los aspectos políticos que pudieran dar contenido real a una relación más justa, equitativa y participativa del Estado mexicano con los pueblos originarios.

La reforma en comento tocó, sólo marginalmente, lo relativo a la representación política de los pueblos indígenas en los órganos del poder público. En el artículo Tercero Transitorio del Decreto que pone en vigor dicha reforma, se ordena que: "Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política."

Al tratar de cumplir este mandato y como resultado de la nueva redistribución electoral, el Instituto Federal Electoral y el gobierno federal anuncian que se han conformado 28 "distritos Indígenas", dando ese nombre a las demarcaciones electorales donde el 40 por ciento o más de su población es hablante de lengua indígena y, en una lógica simplista se concluye que esa nueva reordenación propicia condiciones para que los indígenas puedan tener representación en los órganos del poder público.

Sin embargo, es muy remota la probabilidad de que en estos distritos surjan representantes indígenas, debido a las normas y prácticas de los partidos para la postulación de sus candidatos, a la conformación y mecanismos de control de los grupos de poder político y a los altos costos de las campañas electorales, principalmente.

Además, suponiendo que en esos distritos, en una contienda electoral, todos los candidatos triunfadores fueran indígenas, solamente estarían representado el 47% del total de la población indígena del país.

En esas condiciones no puede afirmarse que existan condiciones verdaderas para que los indígenas tengan una adecuada representación en los órganos del poder político del país y dista mucho de considerarse una respuesta a los compromisos que el Estado y el gobierno en particular, asumieron al ratificar el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y al firmar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar con el EZLN.

En el artículo 5°, inciso b, del Convenio arriba citado, se establece que es obligación de las instituciones del gobierno de los países que lo suscriben: "establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;?"

Al firmar los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en el Documento 2, el gobierno federal se compromete, entre otros aspectos, a formular iniciativas, ante las instancias de decisión nacional, para impulsar, la "ampliación de la participación y representación políticas, para lo que es necesario prever a nivel constitucional los mecanismos que: "aseguren una representación política adecuada de las comunidades y pueblos indígenas en el Congreso de la Unión y en los congresos locales...;

En diferentes foros, diversas organizaciones indígenas han puesto como punto de las agendas de debate la necesidad de que los pueblos indígenas cuenten con representantes indígenas en los órganos de decisión nacional, porque ello posibilita:

Darle congruencia a nuestro órgano de representación popular con la realidad pluricultural de nuestra sociedad;

Fortalecer la unidad nacional;

Avanzar, en los hechos, en la construcción de un Estado Pluricultural de Derecho, que hoy está tímidamente esbozado en la Constitución;

Establecer bases reales para promover la equidad como vía para la eliminación definitiva de la exclusión y la discriminación, así como la superación de los rezagos sociales, que hoy caracterizan a los pueblos indígenas;

Contribuir al fortalecimiento de los tejidos sociales y las estructuras políticas de los pueblos indígenas;

Dotar a los pueblos indígenas de una parte significativa de capacidad política para influir en los cambios que requieren las leyes y las políticas públicas para el diseño y construcción del México democrático, justo y equitativo al que aspiramos la gran mayoría de los mexicanos;

Compañeros diputados, las expresiones de pluralidad que representan cada uno de nuestros pueblos indígenas y el ejercicio que de ella hacen, es no solo característica y sustento de nuestra identidad, sino también base para la convivencia armónica y la paz social del país. Por ello, es tiempo de avanzar y de garantizar que los pueblos indígenas tengan representantes en los órganos de debate y decisión del país.

Asumamos, como poder público, la responsabilidad de cubrir parte de la deuda histórica que el Estado tiene con los pueblos originarios de la nación mexicana.

Hagamos congruente el discurso de algunos partidos políticos y el compromiso explícito de otros, como el Revolucionario Institucional expresado en su Programa de Acción, para impulsar la representación indígena en el Congreso de la Unión, como un instrumento para que nuestros pueblos participen e influyan en el proyecto y rumbo de la Nación.

La iniciativa que presento parte de considerar que los actuales problemas, desventajas sociales, exclusión y discriminación que padecen los pueblos indígenas tienen un origen fundamentalmente político y que la solución, como la de los grandes problemas nacionales, merece un tratamiento de esa naturaleza.

Así, la iniciativa que propongo garantiza que:

El sistema de partidos es el vehículo para que los indígenas tengan representantes en el Congreso de la unión, con lo que se contribuye a su fortalecimiento y vínculo con ese sector de la población.

La participación de, por lo menos, 84 fórmulas para contender por escaños en el Congreso de la Unión, 68 diputados y 16 senadores, que equivalen al 13.3 % del total de legisladores.

Sea indígena, por lo menos, un candidato de cada una de las fórmulas que presenten los partidos para contender en los distritos electorales donde habite el 40 por ciento y más de población indígena.

Por el principio de representación proporcional se integren diputados y senadores indígenas, que al ser votados en todo el país, son también representantes de todos los mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, el suscrito, diputado Marcelo Tecolapa Tixteco del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, someto a consideración del Pleno de esta honorable Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con objeto de que los pueblos indígenas cuenten con representantes en el Congreso de la Unión, como sigue**

**Artículo Primero.** Se adicionan: un párrafo, que será el segundo, al artículo 53; un párrafo, que será el cuarto, a la fracción tercera del artículo 55. Se reforman: el artículo 52; el segundo párrafo, que pasa a ser tercero, del artículo 53; el primer párrafo y las fracciones I y III del artículo 54; el segundo párrafo de la fracción III del artículo 55; y el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 52.** La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante un sistema de distritos electorales uninominales; y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de **listas votadas en circunscripciones plurinominales.**

**Artículo 53.- .....**

**En los distritos electorales donde se asiente 40 por ciento y más de población indígena, los partidos deberán postular en cada una de las fórmulas, por lo menos, un candidato indígena.**

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas, **se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país, cuatro regionales y una nacional indígena.** La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de las **cuatro circunscripciones regionales.**

**Artículo 54.** La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales y **nacional indígena,** se sujetara a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I.- Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales **y la nacional indígena,** deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;

II. ...

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 **que le corresponda en cada circunscripción plurinomial**



**regional y la indígena nacional.** En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes.

IV. ...

V. ...

VI. ...

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

I. ....

II. ....

III. ....

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere, **en el caso de las regionales**, ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda dicha circunscripción o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

...

**Para figurar en la lista de candidatos a la circunscripción nacional indígena se requiere ser originario o autoadscrito de alguno de los pueblos indígenas del país, según lo establece el artículo 2° constitucional.**

IV. ....

V. ....

VI. ...

VII. ....

**Artículo 56. ....**

Los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. **Los partidos políticos deberán incluir 16 fórmulas de candidatos indígenas por este principio.** La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

**Artículo Segundo.** Se adiciona un párrafo, que será el segundo, al numeral 1 del artículo 11; y se reforman: el numeral 2 del artículo 8; el que queda como primer párrafo del numeral 1 y los numerales 2,3 y 4 del artículo 11; los numerales 2 y 3 del artículo 14, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Artículo 8.**

1. ....

2. Los partidos políticos no podrán registrar simultáneamente, en un mismo proceso electoral, más de sesenta candidatos a diputados federales por mayoría relativa y por representación proporcional distribuidos en sus cinco listas **plurinominales.**

.....

.....

.....

**Artículo 11.**

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas **votadas en circunscripciones plurinominales. Las circunscripciones serán cuatro regionales y una nacional indígena.** La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

**En los distritos electorales donde se asiente 40 por ciento y más de población indígena, los partidos deberán postular en cada una de las fórmulas, por lo menos, un candidato indígena.**

2. La Cámara de Senadores se integrara por 128 senadores, de los cuales, en cada estado y en el distrito federal, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Los 32 senadores restantes, serán elegidos por el principio de representación proporcional, votados en una sola circunscripción plurinominal nacional. **Los partidos políticos deberán incluir en sus listas de candidatos por este principio a por lo menos 16 formulas indígenas.** La Cámara de Senadores se renovara en su totalidad cada seis años.

3. Para cada entidad federativa, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos formulas de candidatos a senadores. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por si mismo, haya ocupado el segundo lugar en numero de votos en la entidad de que se trate. Asimismo deberán registrar una lista nacional de 32 fórmulas de candidatos para ser votada por el principio de representación proporcional, **16 de estas fórmulas deberán ser integradas por candidatos originarios o autoadscritos de alguno de los pueblos indígenas, considerados según el artículo 2° de la Constitución.**

4. En las listas a que se refieren los párrafos anteriores, los partidos políticos señalarán el orden en que deban aparecer las fórmulas de candidatos. **En el caso de los candidatos indígenas, para cada uno, deberá expresarse el pueblo indígena del que es originario o autoadscrito.**

### **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:** El Instituto Federal Electoral incluirá en la convocatoria para la realización de los procesos electorales las listas de los distritos electorales con 40 por ciento y más de población indígena a que se refieren los artículos 53 Constitucional y 11 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro □ el 6 de diciembre de 2005.

Dip. Marcelo Tecolapa Tixteco (rúbrica)

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 35, 36, 40, 41, 71 Y 73 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 por los artículos 71 fracción II, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55 fracción II, y 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; solicito se turne a las Comisiones de Gobernación y Puntos Constitucionales, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de esta Soberanía, la siguiente Iniciativa con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Actualmente, la vida democrática de nuestro país cuenta con algunas limitaciones jurídicas que inhiben su desarrollo a plenitud, pues pareciera que solamente existe la democracia electoral. Por tal motivo, es necesario reformar nuestra Carta Magna con el objetivo de sentar las bases constitucionales que nos permitan incorporar jurídicamente los mecanismos de participación ciudadana a través de figuras democráticas como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

La participación ciudadana es, hoy en día, una de las bases de legitimidad de los regímenes democráticos del mundo. Además, su existencia dentro del marco constitucional de un Estado-Nación es un parámetro establecido para medir la democracia a través de las garantías, reconocidas por el propio Estado, de la participación política de los ciudadanos. Esta participación debe desarrollarse en el

marco de Instituciones de la democracia semidirecta, como complemento de los actuales sistemas de representación.

Los sistemas de participación ciudadana, a través de las consultas públicas, tienen grandes ventajas. Permiten la discusión de los asuntos políticos por encima de las posiciones partidistas, flexibilizando así las tensiones que provocan los *impasses*; la naturaleza de su carácter neutro aliviana estas parálisis y logra la obtención del respaldo ciudadano sobre decisiones trascendentales e incrementan la transparencia y la cercanía del gobierno con los ciudadanos, debido a que los procesos de toma de decisión están a la luz pública.

Como anteriormente se mencionó, el principio democrático necesariamente debe ser completado con las llamadas Instituciones de democracia semidirecta, las cuales contribuyen a ampliar la participación social en la toma de decisiones que impactan a la colectividad. Además estos procedimientos son una actuación coordinada en que colaboran los partidos políticos, los poderes públicos y la ciudadanía, contribuyendo a edificar la gobernabilidad.

La democracia como forma de gobierno tiene que fortalecerse bajo el binomio de participación ciudadana y representación política. En la actualidad ambos conceptos parecen circular en sentidos opuestos, por lo que resulta inaplazable consolidarlos en los procesos tanto legislativos como de toma de decisiones. En ambos casos, esos espacios son demandados por los gobernados para participar en las decisiones que le conciernen al interés general.

Un punto prioritario de la presente Iniciativa de reforma, no es sólo consolidar un sistema de participación ciudadana, sino crear una cultura democrática de colaboración en la construcción de las políticas públicas de gobierno. Para ello hay que reconocer que las viejas formas de implementar programas oficiales, sólo a merced de la opinión del Estado, han sido ya agotadas.

Hoy, las acciones gubernamentales en los sistemas democráticos con mecanismos de consulta ciudadana son sustentadas en políticas públicas en donde el ciudadano participa con su opinión, confección y acciones a seguir en torno al tema que se consulte.

A manera de ubicarnos en las líneas jurídicas sobre el tema, nuestra Constitución consagra en su artículo 3o. a la democracia desde dos connotaciones diferentes: primero la reconoce como un sistema de estructura jurídica y régimen político y, en segundo término, como un sistema de vida fundado en la constante búsqueda de incrementar los beneficios económicos, sociales y culturales del pueblo.

De igual forma, en su artículo 39, precisa que la soberanía reside en el pueblo, y que todo poder público dimana de éste. Por lo tanto es posible sustentar que las bases de nuestra organización jurídico-política son la democracia y su ejercicio ciudadano irrestricto, para participar en la vida pública. Sin embargo hacen falta los cauces que concreten estos principios de democracia para que el ciudadano ejerza, de manera eficaz, su derecho a participar en los asuntos públicos.

Hoy por hoy el régimen democrático federal se limita a la democracia representativa, pero en las leyes fundamentales de diversas entidades federativas del país ya se contemplan figuras jurídicas de participación ciudadana, como lo muestran los estados de Chihuahua; Jalisco; Nuevo León; San Luis Potosí y Tabasco. Constituyéndose como dignos ejemplos de desarrollo jurídico, en aras de la consolidación democrática de los regímenes de participación social.

A lo anterior podemos sumarle las referencias que a nivel internacional también existen en la materia. Como por ejemplo los casos de Alemania; España; Francia; Italia; Suiza; Argentina; Canadá; Costa Rica; Chile; Colombia; los Estados Unidos de Norteamérica; Uruguay y Venezuela, países que han adoptado el modelo democrático de consulta y participación de sus ciudadanos en la vida política.

Es importante mencionar que los mecanismos de participación ciudadana tienen funciones específicas. El referéndum consiste en una serie de preguntas sobre decisiones que impactan en la dinámica del gobierno o la relación entre éste y la sociedad. Tiene como propósito que los Poderes de la Unión consulten a los ciudadanos sobre alguna reforma constitucional o una ley específica que ya fue aprobada, o sea *ex post* al acto gubernamental.

Por su parte, el plebiscito consiste en someter a consideración de la sociedad dos opciones sobre un mismo tema. Se considera exclusivo para obtener la opinión sobre decisiones políticas o administrativas que serán tomadas de acuerdo al sentido que resulte de la consulta popular, en otras palabras *ex ante* del acto de gobierno.

En lo que respecta a la iniciativa popular, ésta se refiere a conferirle a la sociedad la facultad para que (dentro de un determinado número requerido de respaldo ciudadano) pueda presentar sus propios Proyectos de Ley, siempre y cuando estos no intervengan en las áreas reservadas como estratégicas para la nación como algunas de las mencionadas en la presente exposición de motivos y las demás que señale la ley reglamentaria producto de esta Iniciativa.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil que representan intereses específicos tienen detectadas las fallas, omisiones y necesidades de los marcos legales que regulan la actividad que desempeñan, por lo que cuentan con el conocimiento real de las reformas, adiciones, abrogaciones o derogaciones que pudieran requerirse en determinadas leyes o, en su caso, presentar un proyecto de ley sobre alguna materia en específico.

De aprobarse el presente Decreto de reforma constitucional, deberá expedirse de inmediato una ley secundaria que reglamente los mecanismos de consulta y participación ciudadana. En ella se incluirán, necesariamente, aspectos como: el órgano facultado para aprobar la procedencia de la consulta; el quórum obligatorio para considerar la consulta como válida; o la determinación del número de consultas posibles sobre un mismo tema en caso de empate o falta de quórum, entre otros.



Asimismo, se deberán contemplar los rubros donde, de manera obligada, deba existir la consulta popular. Ejemplo de esto sería el someter a referéndum toda reforma constitucional para garantizar la estabilidad jurídica, o llevar a cabo un plebiscito con el fin de tomar decisiones de trascendencia para la nación, mismas que deberán ser señaladas en la ley reglamentaria.

Por su parte, es pertinente excluir de los mecanismos de consulta a algunas áreas estratégicas para la nación, como son los impuestos; la expropiación; las limitaciones a la propiedad privada; o el sistema de banca y valores. En estos aspectos el proceso legislativo no deberá obstruirse, pues podría provocar una parálisis que vaya en detrimento de la gobernabilidad; además de que se salvaguardarán los principios constitucionales sobre los bienes de dominio directo de la nación.

De igual manera se debe mencionar en la legislación que las Instituciones facultadas para convocar a consulta popular serán, única y exclusivamente, la Presidencia de la República; el Congreso de la Unión a través de las tres cuartas partes de los legisladores en cualquiera de las Cámaras; de igual manera la Suprema Corte de Justicia de la Nación con las tres cuartas partes de los ministros; o el 1.5% de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral.

En suma, por lo anteriormente fundado y motivado, se somete ante el Pleno de ésta H. Cámara de Diputados la siguiente

### **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 35, 36, 40, 41, 71 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Primero.** Se reforma la fracción I y se le adiciona una fracción VI al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y se reforma la fracción III del artículo 36 de la misma Ley, para quedar como sigue:

#### **Artículo 35.**

Son prerrogativas del ciudadano:

**I. Votar en las elecciones populares y en las consultas ciudadanas convocadas por los poderes públicos, a través del referéndum y el plebiscito;**

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

**VI. Presentar Iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión, en los términos de la ley reglamentaria de la materia.**

#### **Artículo 36.**

Son obligaciones del ciudadano de la República:

**I. y II. ...**

**III. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley, así como en las consultas ciudadanas convocadas por los poderes públicos a través del referéndum y del plebiscito;**

**Artículo Segundo.** Se reforma el artículo 40 y el primer párrafo del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

#### **Artículo 40.**

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, **participativa**, 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.

#### **Artículo 41.**

El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, **y a través de la participación en los procesos de referéndum y plebiscito convocados por éstos a los ciudadanos**, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

**Artículo Tercero.** Se adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71; y se adiciona la fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como siguen:

#### **Artículo 71.**

El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

**I. a III. ...**

**IV. A los ciudadanos mexicanos inscritos en el Padrón Electoral, en los términos señalados por la ley reglamentaria que al efecto expida el Congreso de la Unión.**

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados, por las diputaciones de los mismos, **o por los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral mediante el principio señalado en la fracción IV del presente artículo**, 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 73.**

El Congreso tiene facultad:

**I. a XXIX-M. ...**

**XXIX-N. Para expedir la ley reglamentaria donde se establecerán las normas para la procedencia, aplicación y ejecución del referéndum, del plebiscito y de la iniciativa popular.**

#### **Transitorios**

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

**Artículo Segundo.** El Congreso de la Unión expedirá, en un plazo no mayor a tres meses a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la ley reglamentaria sobre

la procedencia, aplicación y ejecución del referéndum, del plebiscito y de la iniciativa popular.

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, al sexto día del mes de diciembre de 2005.

Dip. Federico Madrazo Rojas (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1898-VI, martes 6 de diciembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO EUGENIO MIER Y CONCHA CAMPOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

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 consideración de esta H Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto para modificar el artículo 115 constitucional, agregando en la fracción IV un inciso que otorgue una alternativa de autofinanciamiento para los municipios por medio de la emisión de bonos de deuda pública de cotización en la bolsa de valores, en virtud de la siguiente

**Exposición de Motivos**

México está organizado política y administrativamente en un sistema federal, expresado formalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reconoce y garantiza jurídicamente la participación de tres órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal, en el marco de un sistema de relaciones intergubernamentales en el cual se distribuyen responsabilidades y se definen mecanismos de colaboración y coordinación. Desde sus orígenes en el país, el federalismo fue concebido como la expresión institucional de la voluntad de los mecanismos para alcanzar la unidad nacional, a partir de la diversidad y heterogeneidad regionales. Además, es importante señalar que el federalismo es la base teórico-práctica que permite un nivel de organización más eficiente.

El país ha venido desarrollándose sobre una fuerte centralización de la vida económica, política, social y cultural. Como reflejo de éste proceso, las decisiones y estructuras de la administración pública fueron consolidando rasgos centralistas en

sus rutinas y procesos, operando planes y programas y asignando resultados públicos desde la perspectiva de la capital del país, que dejó durante varias décadas espacios reducidos o en ocasiones nulos para la participación de los estados y los gobiernos locales, tanto en el diseño de la infraestructura, como en la provisión de los servicios públicos, situación que es más notoria en el sentido de cuantificar la capacidad de captación fiscal y capacidad de gestión entre los tres niveles de gobierno, lo que origina graves desequilibrios. Mientras que el gobierno Federal es quien concentra, las Entidades son quienes avalan ésta situación y los municipios no tienen ingerencia.

La Administración pública de México ha venido experimentando transformaciones estructurales para hacer efectiva la participación de los distintos órdenes de gobierno en la promoción del desarrollo, la elaboración de planes y programas y en la ejecución de recursos fiscales del gobierno federal. Pero poco se ha tratado de encontrar alternativas para que los municipios sean autosuficientes y de ésta forma también puedan contribuir al mejoramiento de las finanzas públicas.

El federalismo consiste en una profunda redistribución de autoridad, responsabilidades y recursos del gobierno federal hacia los gobiernos estatales y municipales, que fortalezca la capacitación gubernamental para proveer los bienes y servicios públicos con responsabilidad fiscal y de acuerdo con las preferencias de los grupos sociales de las regiones del país.

Es importante señalar que en ésta cuestión del federalismo nuestro país no ha alcanzado una evolución que le permita obtener mejores resultados, tanto al nivel federal, como estatal y municipal, lo que ocasiona una debilidad importante en la figura del Estado- Nación, lo que deriva en un gran centralismo en donde el federalismo, pasa a ser solo una forma de control y no de participación organizada.

Existen casos de economías similares a la de México en donde se ha logrado alcanzar un federalismo que funciona tanto en la teoría como en la práctica, muestra de ello la encontramos en países como Chile, España o Brasil, por ejemplo, en el caso de este último, cabe hacer mención que la crisis económica financiera que sufrió en 1999 se

originó debido a que uno de sus municipios más importantes, el de Minas Gerais, se declara en moratoria para hacer frente a sus pagos de deudas públicas, de ahí se desencadena una moratoria general que incluye al propio gobierno central, con lo que se demuestra: primero, que el nivel de federalismo brasileño se encuentra en un nivel muy superior al de nuestro país, y segundo, que la base de cualquier federalismo es el municipio.

Para entender de una manera más sencilla como funciona nuestro sistema federal en la comparación con el de otros países, imaginemos una pirámide, en el caso de un país desarrollado, o de algunos países de América Latina, la base de la pirámide la constituye el gobierno municipal, en donde se considera a este como la base del propio federalismo, en la parte intermedia se ubica el gobierno Estatal, y en la punta de la pirámide encontramos al Gobierno Federal, con esta forma de organización podemos decir que la punta de la pirámide marca las líneas generales de gobierno, de planes, programas y estrategias, en tanto que el gobierno Estatal funciona como el intermediario que permite hacer llegar estas directrices al gobierno municipal, que es quien las aplica y ejecuta, esta forma de organización funciona ya que es el gobierno municipal quien está más cercano a la gente y por lo mismo conoce mejor sus necesidades.

En el caso del federalismo mexicano en la teoría también coincide al señalar que el municipio es la célula de donde surge, pero en la práctica la diferencia es por demás evidente y muy marcada, de nueva cuenta tenemos la conformación de la pirámide, en donde la base que permite darle vida al sistema federal es el gobierno central, volvemos a ubicar en el intermedio al gobierno estatal y en la punta de esta figura encontramos al municipio, con esto tenemos que el gobierno federal es quien concentra el poder y se piensa que es el nivel de gobierno que está más cercano a la gente, pero esto no es cierto, si partimos del hecho de que la primera referencia de la situación que puede prevalecer en determinado lugar es dada a conocer por el propio gobierno municipal.

En el artículo 115 constitucional se estipula la obligatoriedad de los municipios de otorgar los servicios de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines y su equipamiento, seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Pero la escasez de recursos es una constante de los municipios, por lo que se complica el cumplimiento de dichas responsabilidades.

En lo que respecta a la administración de la hacienda pública municipal, esta es la que mayores problemas presenta para poder determinar la cantidad de recursos a la que pueden tener acceso y cuánto se puede utilizar de manera discrecional en obras públicas o la prestación de servicios.

Es importante señalar, que en el presupuesto federal que se destina a los municipios, a través del ramo 33, más del 65% es considerado como parte del gasto programable, es decir, este dinero ya se encuentra destinado y su utilización se aplica sobre proyectos o programas específicos, son recursos ya etiquetados en donde estos proyectos o programas son de índole federal o estatal.

Un aspecto importante que también se debe considerar es el hecho de que existen municipios que aportan una gran cantidad de ingresos a la federación, en algunos casos llegan a superar algunas Entidades Federativas, como el caso de Monterrey. El municipio puede ser una fuente importante para la generación de ingresos federales, ya que los impuestos, los derechos y aprovechamientos pueden ser cobrados de una manera más eficiente por el propio municipio, a pesar de no contar con una estructura hacendaria tan elaborado como el nivel estatal o federal. Esto es importante ya que de cada peso que ingresa al municipio de cobro de impuesto, 97 centavos le corresponde al gobierno federal o estatal y solo tres centavos corresponde a captación propia, como puede ser el cobro del predial, agua e impuestos locales.



La posibilidad de que un municipio pueda financiar parte de su gasto a través de la emisión de deuda pública es muy viable. Existen antecedentes de algunas entidades federativas que han emitido deuda pública y que cotiza en bolsa por medio de la emisión de Certificados de Participación Ordinarios, como es el caso de los Estados de Morelos, Aguascalientes, Zacatecas, San Luis Potosí, el Distrito Federal, etc., los cuales fueron muy bien recibidos por los inversionistas ya que empresas calificadoras especializadas en deuda pública, como Moody's, Estándar & Poor's y Fitch Ratings, han certificado a estas entidades en niveles muy altos y existen otras 19 entidades más que ya cuentan con la aprobación de dichas calificadoras. Los indicadores que se miden tienen que ver con la capacidad de pago, y el grado de confiabilidad, en este sentido, existen alrededor de 15 municipios que ya cuentan con esta calificación.

Parte de la explicación de por qué los municipios no pueden tener acceso al financiamiento público a través la emisión de bonos de deuda que coticen en bolsa se encuentran en la negativa por parte de los cabildos que prefieren el endeudamiento por medio de la banca comercial, el cual es más caro y está a expensas de otros factores y variables que el municipio no puede determinar con facilidad.

En la actualidad se cuenta con variables macroeconómicas estables, como es el caso de las tasas de interés, lo que hace más certero el manejo de la emisión de deuda pública por parte de los municipios. Es imprescindible considerar que la emisión de deuda pública no deberá comprometer ingresos futuros y estará sustentada en programas y proyectos que correspondan exclusivamente al nivel municipal, a fin de garantizar la continuidad y la viabilidad de la figura municipal, y por ende, de la propia deuda que para su beneficio emita.

El efecto de tal iniciativa se obtendrá de manera paulatina de acuerdo a los plazos de vencimiento de los bonos, esto será injerencia directa del cabildo a fin de procurar la no malversación de los recursos que por esta vía se obtengan.

En razón de lo aquí señalado se pone a consideración de esta honorable asamblea la presente

## **Iniciativa con proyecto de decreto**

Único. Se adiciona un inciso d a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

### **Artículo 115.- .....**

I. a IV. ...

a) ...

b) ...

c) ...

d) Los municipios podrán obtener financiamiento a través de la emisión de bonos de deuda pública y su colocación será por medio de una institución financiera o bancaria avalada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

Con el fin de hacer más atractiva la emisión municipal se emitirán certificados de participación ordinaria.

La cantidad que para financiamiento se requiera estará determinada por un equivalente al 30% de los recursos que se establezcan en su presupuesto de egresos en el año de la emisión de bono, esto con el propósito de no comprometer recursos futuros.

El precio del bono estará determinado de acuerdo a la cantidad de certificados de participación ordinaria emitidos.

El rendimiento garantizado mínimo se obtendrá a partir de la Tasa Interbancaria interna de Equilibrio más un punto, en el momento de la emisión del bono.

Los plazos de vencimiento no deberán ser menores a un año, ni mayores a cinco.

V. al X. ...

**Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo, a 6 de diciembre de 2005.

Dip. Eugenio Mier y Concha Campos (rúbrica)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1898-V, martes 6 de diciembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JOEL PADILLA PEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT**

Los suscritos, diputados federales de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto de adiciones al párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

El Constituyente de 1916-1917 estableció en nuestra Norma Fundamental en el artículo 115, primer párrafo, el concepto de "municipio libre", el cual supone que el municipio contaría con todos los elementos financieros que le permitirían realizar las tareas que se encomendaran en sus Constituciones locales.

Desde 1917 hasta la fecha, el artículo 115 ha sido objeto de múltiples reformas que han acrecentado el importante papel que el municipio desempeña como nivel de gobierno más directamente vinculado a las necesidades de la población.

Entre éstas, destacan las reformas de 1983 en las que se establecieron, entre otras cosas, los servicios públicos que el municipio debía proporcionar así como lo referente a la administración y formación de la hacienda pública municipal.

Incluso, en ese año se aprobó en el tercer párrafo de la fracción IV, lo que ahora corresponde al texto del párrafo cuarto, en el que se estableció que "Las Legislaturas

de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los Presupuestos de Egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles". Con base en lo que aquí se establece se de la intervención de las Legislaturas de los estados sólo para el efecto de aprobar las leyes de ingresos municipales y para revisar el correcto ejercicio de esos ingresos públicos vía la revisión de la cuenta pública, quedando como facultad exclusiva de los ayuntamientos la aprobación de sus presupuestos de egresos, con base en los ingresos disponibles.

Ahora bien, desafortunadamente al amparo de esta facultad exclusiva se han dado grandes perversiones en el ejercicio de dicha facultad, ya que en los presupuestos de egresos municipales se determina, también, el monto de los conceptos que por salarios percibirán el presidente municipal, el o los síndicos y los regidores.

En muchas ocasiones los integrantes de los Ayuntamientos se fijan salarios que son totalmente ofensivos para la ciudadanía y que hace pensar que se ve el servicio público en un municipio como un medio para obtener un gran botín en los tres años que dura el encargo.

Para no ir muy lejos, en algunos municipios conurbados a la Ciudad de México los integrantes de las administraciones municipales pasadas se fijaron altísimos salarios que en algunos casos iban por el rango de los cuatrocientos mil pesos mensuales, lo cual resultaba muy oneroso para los contribuyentes y ofensivo a la ciudadanía.

En la República Mexicana existen municipios de los cuales la gran mayoría vive en precarias condiciones económicas, en donde no alcanza ni para pagar la nómina, pero hay otros en los que sus ayuntamientos se sirven, como dice la población con la cuchara grande y justifican esta situación bajo el argumento de que el presidente municipal ganará el equivalente al salario más alto que perciba el gerente de las empresas asentadas en la zona, lo cual confunde los fines de nivel del gobierno y de prestación de servicios públicos que tiene el ayuntamiento, con el móvil principal que es la obtención de utilidades que rige en la iniciativa privada.

### **Compañeras y Compañeros Legisladores:**

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo somete a su consideración la presente iniciativa con el ánimo de evitar abusos en el ejercicio de la función pública que incluso pervierten el fin que deben tener los ingresos públicos que se ejercen en un presupuesto de egresos. Es innegable que el trabajo de los integrantes de los ayuntamientos debe ser retribuido, nunca deberá ser gratuito, pero tampoco deben permitirse abusos ya que la gente no paga sus contribuciones para que los integrantes de los ayuntamientos fijen sus salarios, sino para que se realice obra y se proporcionen servicios públicos.

En esta iniciativa proponemos que los integrantes de los ayuntamientos en ningún caso puedan percibir un salario superior al que las Legislaturas de los estados fijen para su respectivo gobernador.

Además, proponemos que en un artículo transitorio segundo los Constituyentes Permanentes de las entidades federativas modifiquen sus correspondientes Constituciones para ponerlas en concordancia con el contenido del presente decreto, en un plazo no mayor de seis meses contados a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación.

### **Compañeras y Compañeros Diputados:**

Por las consideraciones expuestas y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la H. Cámara de Diputados la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto de adiciones al párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se adiciona la parte final al párrafo cuarto de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ...**

I. a III. ...

IV. ...

...

...

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. **En ningún caso los integrantes de los ayuntamientos podrán percibir un salario superior al que la Legislatura del estado fije para el gobernador.**

...

V. a X. ...

**Transitorios**

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

**Segundo.** Los Constituyentes Permanentes de las entidades federativas adecuarán sus Constituciones locales a las disposiciones del presente decreto en un plazo no mayor de seis meses a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los seis días del mes de diciembre de dos mil cinco.

**Por el Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo**

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



Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1898-VI, martes 6 de diciembre de 2005.

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS MORALES FLORES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado federal de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, Jesús Morales Flores, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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 por el que se adiciona un párrafo al artículo 17 constitucional para que los ciudadanos tengan derecho a exigir una indemnización pecuniaria en caso de haber sido condenados por error judicial, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La igualdad es un derecho fundamental y constituye el motor para el desarrollo humano.

En México, los derechos humanos han sido reconocidos en todos sus documentos constitucionales, desde la Constitución de Apatzingán de 1814, hasta la de 1917. Por lo tanto, debemos luchar por el respeto de los derechos fundamentales del hombre y eliminar las causas que los vulneran, para alentar el fortalecimiento de una cultura de respeto a la dignidad humana que radique en la democracia, libertad y justicia social, en donde la igualdad de oportunidades de acceso a una vida digna.

Estoy convencido de que los poderes públicos y sus instituciones, así como el pueblo de México, comparten la idea de que en todo estado de derecho donde se

salvaguardan las garantías y libertades fundamentales, el respeto a la ley constituye la plataforma de legitimidad de los gobiernos democráticos que deben procurar la armonía, el progreso, la paz y la justicia social debido a que contribuyen al fortalecimiento del Estado de derecho en donde impera la libertad, la igualdad y la seguridad jurídica.

La legalidad es uno de los principios básicos del derecho, lo que implica que el legislador lleve a cabo reformas que tengan por objeto salvaguardar las garantías de quienes son objeto de un proceso. Por lo tanto requerimos contar con un orden jurídico que afiance una responsabilidad patrimonial directa y objetiva del estado cuando cause daños y perjuicios al ciudadano al no impartir justicia de manera pronta y expedita.

La democracia y el Estado de derecho son la base para el desarrollo de un país, desde el inicio de la historia constitucional hasta nuestros días, se ha requerido la existencia de un orden jurídico estructurado al que se encuentren contempladas las actuaciones de gobernantes y ciudadanos, el reconocimiento de las garantías individuales, la instalación de medios jurídicos de defensa y un sistema de responsabilidad patrimonial del estado que regule el control del ejercicio del poder publico. Desafortunadamente, dicho esquema jurídico carece de un procedimiento eficaz para que el gobernado obtenga un resarcimiento por el daño causado.

Asimismo es indispensable el establecimiento para la responsabilidad pública, ya que el fenómeno de la irresponsabilidad es latente, ya sea por ignorancia, torpeza o descuido de los servidores públicos, pero más lamentable aun cuando se genera con motivo de la corrupción. Este fenómeno, la negligencia, la incompetencia, ineficiencia e ineficacia de la función pública, afecta la credibilidad de los órganos de poder y se convierte en un peligro que atenta contra la democracia, ya que destruye los valores sociales y nos encamina a una disgregación generalizada y a una ausencia de normas éticas y jurídicas que nos conducen a la impunidad.

Con nuestro marco jurídico vigente existen enormes costos para exigir la responsabilidad subsidiaria del estado, conforme a lo dispuesto en los códigos civiles tanto federal como estatales, por lo tanto se requiere que un funcionario cause daño; que este daño se origine en el ejercicio de sus funciones que le están encomendadas; el carácter subsidiario de esta responsabilidad sólo puede hacerse efectiva cuando el funcionario directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder por el daño causado. Es así que la responsabilidad del Estado como se dispone hoy día es un avance, en tanto permite el ejercicio directo de la acción en contra de esta institución, pero sujeto a innumerables requisitos y condiciones que se sujetan a la demostración de la responsabilidad subjetiva del servidor público.

Con esta iniciativa pretendo que exista una responsabilidad en contra de las autoridades judiciales que hayan cometido algún error referente a su función pública de impartir justicia originada por la equivocada apreciación de los hechos, el ineficaz encuadramiento de la conducta al tipo penal o por la utilización errónea de las normas; debido a que dichas autoridades actúan en representación del Estado y no a título personal.

Esta propuesta tiene como finalidad contemplar en la ley suprema una garantía patrimonial a favor de los particulares que como resultado de una resolución judicial equivocada se les cause daño. Dicha indemnización, dependerá no sólo de que se haya revocado o modificado la sentencia, sino de que se demuestre la causación de un daño por parte del estado, ya que con esta reforma el gobernado tendrá derecho a reclamar una indemnización en caso de haber sido condenado por error judicial y por el cual se le hubiere absuelto y para que sea viable esta prerrogativa se efectuara de acuerdo con los requisitos y procedimientos que señalen las leyes a fin de contar con las disposiciones jurídicas específicas a partir de las cuales los ciudadanos puedan exigir este derecho, por lo tanto el Congreso de la Unión y las legislaturas locales estarán facultados para expedir las leyes respectivas de acuerdo con lo estipulado en el artículo 124 constitucional.

Es importante precisar que esta reforma no sólo tiene un fin pecuniario sino que también tiene como objetivo reducir el riesgo de que personas inocentes sean privadas de su libertad por la indebida interpretación de las normas, sean sustantivas o adjetivas, logrando con ello que la administración de justicia del Estado mexicano se modernice.

En este tenor, en San José, Costa Rica, se llevó a cabo la Convención Americana sobre Derechos Humanos en donde se estableció el derecho a la indemnización conforme a la ley en caso de haber sido condenado en sentencia firme por error judicial y México a través del Senado de la República, aprobó el contenido de dicha convención el 18 de diciembre de 1980, pero desafortunadamente no se han creado las acciones en nuestra Legislación para que el gobernado haga valer este derecho. Considero compañeros diputados que es momento de llevar a cabo las reformas al respecto.

Nosotros como diputados federales somos los garantes de los intereses de los mexicanos, por lo tanto, debemos garantizar a través de esta, la máxima tribuna de la nación el reconocimiento y respeto de las garantías individuales contempladas en nuestra Ley Suprema.

Por lo anterior, y con fundamento en los artículos 55, 56 y 57 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, y 4 y 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 adiciona un párrafo al artículo 17 constitucional para que los ciudadanos tengan derecho a exigir una indemnización pecuniaria en caso de haber sido condenados por error judicial, quedando como sigue:**

**Artículo 17. ....**

.....

Toda persona tiene derecho a que se le administre?, prohibidas las costas judiciales.

Los ciudadanos tendrán derecho a exigir, de acuerdo con los requisitos y procedimientos que establezca la ley, una indemnización pecuniaria en caso de haber sido condenado por error judicial.

.....

### **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 llevar a cabo las reformas necesarias a la legislación secundaria, a fin de dar cumplimiento al presente decreto.

**Tercero.-** Los estados y el Distrito Federal, de acuerdo con sus prerrogativas legales, modificarán su legislación para reconocer el derecho esencial que contempla el presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro □ a 6 de de diciembre de 2005.

Dip. Jesús Morales Flores (rúbrica)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1899, miércoles 7 de diciembre de 2005

---

## QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE ANTONIO KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, RECIBIDA EN LA SESIÓN DEL MARTES 6 DE DICIEMBRE 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, en uso 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, me permito someter al Pleno de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

### Exposición de Motivos

En un Estado moderno, como el nuestro, debe analizarse la conveniencia de seguir manejando figuras jurídicas obsoletas como los departamentos administrativos, cuya labor se basaba en prestar auxilio de servicios técnicos y de coordinación administrativa para el Ejecutivo, pero que en la actualidad son inoperantes, pues han caído en desuso, ya que no existe ninguno dentro de la estructura administrativa que sigue estando a cargo del Poder Ejecutivo.

Los departamentos administrativos, desde su creación en la Constitución de 1917, no funcionaron conforme a la naturaleza jurídica para la que había sido creada, sino sirvieron y siguieron sirviendo, para la administración y control del propio Ejecutivo.

La historia nos enseña que a través de su devenir histórico, estos departamentos en vez de seguir los lineamientos de la Ley de Secretarías de Estados y Departamentos

Administrativos, y demás dependencias del Ejecutivo federal, han servido para que el Ejecutivo tenga el manejo y control de la administración pública.

Basta recordar que en el año de 1917, los tres departamentos administrativos que se crearon sirvieron para descentralizar la administración, no para el apoyo técnico administrativos para lo que fueron creados.

En la administración de 1928, estos departamentos fueron utilizados para una función específica conforme a su naturaleza jurídica, sin embargo el Ejecutivo logró que en la práctica estos departamentos no funcionaran en una forma ideal. De hecho sólo sirvieron para los intereses del Presidente en turno.

En ese mismo año se promovió la reforma constitucional que sustituía a la figura de gobernador del Distrito Federal, por la de jefe de departamento, logrando el Ejecutivo de esta manera el control para nombrar y removerlo libremente, así como para evitar la duplicación de mandos en al ámbito territorial, por una parte del titular del Ejecutivo federal y por la otra de los titulares de las municipalidades.

En 1934 al Departamento Judicial se le cambió el nombre por el de Procuraduría General de la República, instrumento administrativo que existe actualmente para que el Ejecutivo tenga el monopolio de la acción penal, esto debido a que es él quién nombra y remueve libremente al procurador.

En el año de 1935 se cambio la denominación de Ley de secretarías de Estado, departamentos administrativos y demás dependencias del Ejecutivo federal, por la de Ley de Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, esto se hizo para evitar que algunas de las Secretarías o Departamentos Administrativos, tuvieran preeminencia sobre las otras, para jerarquizar todos de la misma manera y así los departamentos administrativos tuvieran el mismo rango que una secretaría de Estado. Hecho que fue mal visto en esa época por los titulares de las secretarías.

En la administración de 1936 empiezan a desaparecer algunos de los siete departamentos que existieron hasta antes de esta fecha, que ya no eran funcionales

para el Ejecutivo en turno, reabsorbiendo sus funciones las secretarías de Estado respectivas; sin embargo, en 1937 se crean otros tres departamentos administrativos, como el Departamento de Ferrocarriles Nacionales, el cual fue sustituido posteriormente por un organismo descentralizado denominado Ferrocarriles Nacionales de México.

Es a partir de 1937 que se determinó cambiar la naturaleza administrativa de algunos de los departamentos administrativos, convirtiéndolos en secretarías de Estado, con lo cual se inicia una inconveniente tradición de considerar a los departamentos como pequeñas secretarías de Estado, circunstancia que obligó a las posteriores administraciones a transformar en secretarías de Estados a los departamentos administrativos, ya sea por atender presiones de tipo políticos o político-electoral de quienes eran sus titulares o aspiraban a serlo.

De hecho el último departamento administrativo que existió hasta 1994 fue el Departamento del Distrito Federal, y que duró dentro de la legislación hasta 1998, como departamento administrativo, siendo modificada la denominación de su titular, nombrándosele Jefe de Gobierno, el cual se transformó en un cargo de elección popular.

Es así, que en nuestra Constitución, todavía se sigue contemplando la figura jurídica de departamentos administrativos, los cuales ya están en desuso y que continúan plasmadas como figuras de derecho positivo sin estar vigentes.

El propósito de la presente iniciativa es que se reformen los artículos 29, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales todavía contemplan como figura jurídica a los departamentos administrativos.

Como ha quedado demostrado, la ineficiencia e ineficacia con la que se manejaron estas figuras en su devenir histórico, fueron las causas por lo que fueron subsumidas sus funciones administrativas por las secretarías de Estado, o por otros instrumentos



de carácter administrativo que han servido tanto jurídica como políticamente al Ejecutivo.

Es por eso que dentro de la organización de la administración pública no se deben contemplar estas figuras en este momento histórico.

En primer lugar porque en la práctica administrativa el concepto se refiere a determinadas áreas, que se manejan en las empresas privadas o públicas, por ejemplo el departamento administrativo de recursos humanos, o el de recursos materiales, y no así como órganos administrativos, el concepto que se creó en 1917, era para que la administración pudiera manejar en forma organizada, sistemática y técnicamente un tema de la agenda del Ejecutivo.

En segundo lugar, se deja abierta la posibilidad de que el Ejecutivo cree los departamentos administrativos, que sirvan a sus intereses, lo cual no debemos permitir por lo tanto debe desaparecer la figura mencionada, ya que hay que recordar que se han creado otro tipo de organismos como son los descentralizados, los desconcentrados, y las empresas de participación estatales, por lo que no se da una certidumbre jurídica al continuar usando un término como el de departamento administrativo que en la práctica ha caído en desuso.

Es así que, de no llevarse a cabo la reforma, de eliminar la figura jurídica de departamentos Administrativos estaríamos ante una incongruencia y una falta de lógica jurídica. Pues a pesar de no existir la figura, la seguimos contemplando en nuestra ley fundamental.

No debe pasar desapercibido que la función de la Administración Pública es la de proporcionar los bienes y servicios necesarios, para generar el bien común de la sociedad. Es decir, la administración tiene como misión servir de manera efectiva y eficaz a la sociedad, lo cual no se logrará hasta que haya una verdadera voluntad.

El que siga apareciendo en nuestra Carta Magna un instrumento administrativo no vigente provoca una incertidumbre jurídica, pues la misma podrá ser utilizada para

fines personales del Ejecutivo. La satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado.

Como lo establece en su obra *Derecho administrativo* Gabino Fraga, la función administrativa, desde el punto de vista formal, se define como la actividad que el Estado realiza por medio del Poder Ejecutivo, y desde el punto de vista material como "la actividad que el Estado realiza bajo un orden jurídico, y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales".

De lo antes expuesto, someto a la consideración del Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 29, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que dar como sigue:

**Único.** Se reforman los artículos 29, 90, 92, 93, 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado y la Procuraduría General de la República y con la aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del

orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su intervención.

Las Leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo federal, entre ésta y las secretarías de Estado.

Artículo 92. Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente deberán estar firmados por el secretario de Estado a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidos,

Artículo 93. Los secretarios del despacho, luego de que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias darán cuenta al Congreso, del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, a los 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 estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos.

...

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federa, 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, y sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y los 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 diputados de la Asamblea del Distrito Federal, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, el consejero Presidente, 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 lugar o no a proceder contra el inculpado.

...

...

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El H. Congreso de la Unión al entrar en vigor el presente decreto hará las adecuaciones correspondientes a la legislación federal, conforme a lo dispuesto en este decreto. Los estados deberán adecuar su constitución y leyes conforme a las disposiciones del presente decreto a más tardar seis meses después de inicio de la vigencia del mismo.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 29 días del mes de noviembre de 2005.

Dip. Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Diciembre 6 de 2005.)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1899, miércoles 7 de diciembre de 2005

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 41 Y 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JORGE KAHWAGI MACARI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, RECIBIDA EN LA SESIÓN DEL MARTES 6 DE DICIEMBRE 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, en uso 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, me permito someter al Pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto

### **Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla la división tripartita del poder; es así que como Ley Suprema otorga facultades exclusivas y específicas a cada uno de los tres Poderes de la Unión, para sus diferentes tareas que son legislar, ejecutar y juzgar, dentro de un orden jerárquico.

Lo anterior es con el propósito de salvaguardar los preceptos constitucionales, para que no sean violados por los actos de autoridad, ya que la propia Carta Magna establece las facultades que debe tener cada Poder y utilizarlos para tal fin.

Por eso, el orden jurídico constitucional tiende a establecer las reglas bajo las cuales se deben ejercer sus funciones de competencia de cada uno de los Poderes de la Unión, además de preservar la regularidad en dicho ejercicio, para que éste se lleve a cabo dentro del marco de las atribuciones establecidas, sin nunca rebasar los principios rectores previstos en la Constitución Federal, ya sea en perjuicio de los

governados por violación de garantías individuales, o bien afectando la esfera de competencia que corresponde a cada uno de los poderes dentro del orden jurídico.

En ese tenor el poder Legislativo se divide para su ejercicio, función y aplicación de las facultades conferidas constitucionalmente en un sistema bicameral, consistente en una Cámara de Diputados y una Cámara de Senadores, en donde éstas se ejercitan conjunta y simultáneamente y tienen ciertas facultades, que son exclusivas y comunes, las exclusivas que son competencia de las mismas, sin que la otra tome resolución o parecer sobre lo que dicte la colegisladora, como lo establece el artículo 74 de la Ley Fundamental, que concede las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados.

La división del Poder Legislativo en dos Cámaras tiene como razón de ser el funcionamiento de dicho poder, ya que dividido en dos cuerpos éstos se equilibran evitándose que uno de ellos acapare un cúmulo excesivo de facultades convirtiéndose así en una Cámara despótica e incontrolable.

Consecuentemente, el artículo 74 constitucional, compuesto de ocho fracciones, establece las facultades exclusivas que le corresponden a la Cámara de Diputados, en las cuales se puede apreciar que sólo tres tienen atribuciones, tres se encuentran derogadas y una es de carácter general. Es así que le corresponde a la Cámara de Diputados expedir el bando solemne para dar a conocer al Presidente; evaluar el desempeño; ser juez y parte del desempeño de la entidad de fiscalización superior de la Federación; aprobar el Presupuesto e inclusive modificarlo; emitir la declaración de procedencia y erigirse como órgano de acusación.

Podemos observar que dentro de las facultades expresas no se encuentra la que por mandato constitucional corresponde a la Cámara de Diputados que es la de nombrar a los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral.

Facultad que es concedida en el párrafo tercero de la fracción III del artículo 41 de la Carta Magna; concede competencia exclusiva a la Cámara de Diputados para regular

la organización y funcionamiento del Instituto Federal Electoral, para nombra a los consejeros electorales, de igual manera autoriza que en los recesos sea la Comisión Permanente las que los elija. Lo cual es una invasión de competencias jurídicas debido a la composición de la Comisión Permanente.

El objetivo de la presente iniciativa es reformar el artículo 41 constitucional, en su párrafo tercero, fracción III, para que se establezca de que en caso de los **recesos** la Comisión Permanente no puede nombrar a los consejeros electorales, sino convocar a un periodo extraordinario; de igual manera, reformar el artículo 74 para que se establezca la facultades de que los consejeros electorales serán designados por la Cámara de Diputados.

Es pertinente establecer que el orden jerárquico constitucional, también se da dentro de los tres Poderes de la Unión, indudablemente que es importante que exista orden jerárquico de acuerdo con un grado de prelación, de preferencia, de superior a inferior, acerca de cuáles van desarrollar las facultades de los órganos internos de gobierno de cada una de las Cámaras, por lo que es necesario delimitar las facultades que le corresponden a la Comisión Permanente, para que no haya una invasión jurídica de competencias entre las dos Cámaras por parte de la Comisión Permanente. A efecto de que la Cámara de Diputados cumpla su obligación constitucional de nombrar a los consejeros electorales.

Porque, desde el punto de vista jurídico en ningún ámbito de competencias, puede haber invasión de las atribuciones respecto de las funciones o facultades, que le corresponden en este caso a cada una de las Cámaras, en relación con la Comisión Permanente.

La Comisión Permanente tiene sus bases en el artículo 78 de la Carta Magna, esta Comisión de acuerdo con su naturaleza jurídica, sus atribuciones **no pueden** ir más haya de las **facultades** que son propias del Congreso General, ni de la propia Cámara de Diputados, porque jurídicamente no puede suplir las funciones legislativas que son; intervenir en el proceso de reformas a la Constitución; suspensión de garantías; el



nombramiento del Presidente de la Republica tanto provisional como interino; toma de protesta; ratificaciones de nombramientos; autorización de consejeros electorales; elegir a los magistrados del Tribunal Electoral y facultades en materia hacendaría, porque ello rompería con el sistema jerárquico, ya que evidentemente la Comisión Permanente es un órgano que pertenece al Congreso de la Unión y su función es suplirlo durante los recesos, consecuentemente existen actos que por su naturaleza la Comisión Permanente no tiene por qué conocer, sólo es competencia del Congreso General o de cada una de las Cámaras.

Estamos frente a una invasión de competencia de un órgano del Congreso de la Unión sobre éste mismo o sobre alguna de las Cámaras, ya que atendiendo a su naturaleza jurídica es para que atienda las sesiones en los periodos de recesos del Congreso, lo concerniente a turnar las iniciativas, emitir excitativas de ciudadanos legisladores, solucionar problemas de carácter administrativo internos, conocer de las solicitudes de licencia de los legisladores y fundamental citar a periodo extraordinario, pero no tomar decisiones que le corresponden decir a un Pleno o al Congreso General.

En cuanto a la composición actual de la Comisión Permanente es de 37 miembros, divididos en 19 diputados y 18 senadores, de lo cual se desprende que ésta sobre representa la Cámara de senadores en la comisión permanente, y en cuanto a su representatividad la mayoría de los legisladores son de representación proporcional y no de mayoría relativa.

La invasión de competencia a la que nos referimos se da porque en la Comisión Permanente convergen tanto diputados como senadores, es así que las facultades expresamente otorgadas, que constitucionalmente tiene conferidas la Cámara de Diputados, lógicamente los senadores no pueden ni tienen que resolver materias que no son de su competencia y viceversa, sería distinto si hubiera una Comisión Permanente exclusiva de diputados y una únicamente de senadores, entonces no tendríamos la invasión de esferas de competencia que jurídicamente corresponden a cada una de las Cámaras.

El problema radica en que un órgano de gobierno del Congreso de la Unión no tiene por qué resolver las facultades de cada Cámara, aunque esté integrado por legisladores, porque rompe con el sistema de jerarquías, sino sus asuntos particulares, que por su naturaleza jurídica de composición le competen a un órgano de gobierno.

Por tanto, una Comisión Permanente no puede estar facultada para emitir un nombramiento de vital importancia como es el de nombrar a los consejeros electorales, hay que reconocer, que es una violación jurídica por invadir esferas de competencia, porque un órgano de gobierno que está integrado por un grupo tan reducido de legisladores no puede tomar decisiones de un pleno o de un mayoría.

Lógicamente la Ley Fundamental se contradice al establecer facultades exclusivas para el Congreso de la Unión y las Cámaras, y otorgar las mismas prerrogativas a una Comisión Permanente que por naturaleza del acto no le compete, ya que convergen diputados y senadores; es ahí donde se presenta la invasión de competencias o de facultades.

Es necesario mencionar que el papel que ha jugado la Comisión Permanente es meramente político, porque ha servido para que un grupo de determinados legisladores, en su totalidad de representación proporcional y que no fueron nombrados directamente por el sufragio de los ciudadanos, sino de los grupos de poder o de los partidos políticos resuelven a favor de los intereses determinados de quienes los nombran. Ello justifica la razón de que la Comisión Permanente tenga tantas facultades de vital importancia.

Una labor legislativa adecuada exige contar con una estructura, organización y funcionamiento democrático de los distintos órganos del Congreso de la Unión, en este caso, la Comisión Permanente es un órgano del Congreso, ya que el artículo 50 de la Ley Fundamental sólo reconoce a dos Cámaras compuestas de diputados y senadores, las cuales integran el Congreso de la Unión.

Por eso con el fin de evitar invasión de facultades es necesario que expresamente contemple en una fracción la facultad que constitucionalmente le concede en el artículo 41 el de nombrar a los consejeros electorales, y así subsanar la contradicción que contempla la Carta Magna, para que quede establecido lo siguiente en el mismo artículo 41, "que la Comisión Permanente convocará a periodo extraordinario a efecto de que la Cámara de Diputados cumpla con su obligación constitucional de nombrar a los consejeros electorales", con el fin de evitar invasión de competencias entre las Cámaras del Congreso de la Unión.

Porque de no llevarse acabo las reformas, seguiremos ante una invasión de esferas jurídicas y contradicciones constitucionales, consecuentemente, la división del Poder Legislativo en dos Cámaras no tiene razón de ser, ya que el funcionamiento de dicho poder se ha dividido en dos cuerpos para que se equilibren, evitándose que uno de ellos acapare una gran suma de poder, convirtiéndose así, en un órgano despótico e incontrolable, como ha sucedió con la Comisión Permanente.

De lo antes expuesto y en uso de las atribuciones citadas en el proemio de este documento, sometemos a la consideración del Pleno la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo tercero de la fracción III del artículo 41, y se crea la fracción III del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Único.** Se reforma el párrafo tercero de la fracción III del artículo 41; se adiciona la fracción III al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ....

.....

.....

II. ....

.....

a) .....

b) .....

c) .....

III. ....

.....

El consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General serán elegidos, sucesivamente, por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, **y en caso de recesos la Comisión Permanente convocará a periodo extraordinario.** Conforme al mismo procedimiento, se designarán ocho consejeros electorales suplentes, en orden de prelación. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.

...

...

....

...

.....

.....

IV. ....

.....

Artículo 74. ....

I. ....

II. ....

III. Nombrar a los consejeros electorales por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

IV. ....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

V. ....

.....

VI. ....

VII. ....

VIII. ....

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 6 días del mes de diciembre de 2005.

Dip. Jorge A. Kahwagi Macari (rúbrica)

(Turnada la a la Comisión de Puntos Constitucionales. Diciembre 6 de 2005)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 1899, miércoles 7 de diciembre de 2005

---

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO AGUNDIS ARIAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, RECIBIDA EN LA SESIÓN DEL MARTES 6 DE DICIEMBRE DE 2005

Alejandro Agundis Arias, 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, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 26 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60 y 64 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicito se turne a la Comisión de Puntos Constitucionales y a la Comisión de Justicia y Derechos Humanos para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la Quincuagésima Novena Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley, con base en la siguiente

## **Exposición de Motivos**

La Constitución es la ley fundamental de un Estado. En ella, se establecen los derechos y obligaciones esenciales de los ciudadanos y gobernantes. Se trata de la norma jurídica suprema y ninguna otra ley, precepto o disposición puede contravenir lo que ella expresa.

Nuestra Carta Magna es la expresión de la soberanía del pueblo. Conforme a nuestra Ley Fundamental, la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, del cual dimana todo poder público y se instituye para beneficio de éste, quien además tiene el derecho inalienable de alterar o modificar en todo tiempo la forma de su gobierno.

Estableció plenamente las garantías individuales y reconoció los derechos sociales, como el de huelga y el de organización de los trabajadores, el derecho a la educación; así también la libertad de culto, la enseñanza laica y gratuita y se reconocieron como fundamentales las libertades de expresión y la asociación de los trabajadores.

Como introducción del anuncio de la revolución procesal que se contenía en la Constitución de 1917, Venustiano Carranza hizo una reflexión en torno a la finalidad de todo gobierno, que no es otra sino "el amparo y protección del individuo, o sea de las diversas unidades de que se compone el agregado social..." De dicho postulado se llegaba a la conclusión de que "...el primer requisito que debe llenar la Constitución Política tiene que ser la protección otorgada, con cuanta precisión y claridad sea dable, a la libertad humana, en todas las manifestaciones que de ella derivan de una manera directa y necesaria, como constitutivas de la personalidad del hombre".

A partir de este marco político general se hizo una poderosa crítica a la ineficacia de las garantías que todo imputado debe tener en un juicio criminal, las cuales se contenían en el artículo 20 de la Constitución de 1857 y que eran sistemáticamente violadas por las "prácticas verdaderamente inquisitoriales, que dejan por regla general a los acusados sujetos a la acción arbitraria y despótica de los jueces y aun de los mismos agentes o escribientes suyos".

Es por ello que nuestra Constitución otorga un conjunto de derechos subjetivos para el ciudadano que, en la práctica, son mejor conocidos como garantías individuales.<sup>1</sup> Dentro de esos trascendentales derechos existen las llamadas garantías en materia penal, por las que desde el inicio del proceso, el inculpado debe ser informado de los derechos que en su favor consigna la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los ordenamientos diversos de aplicación directa y supletoria.

Dentro de el artículo 20 Constitucional se hace el señalamiento de las principales garantías de las partes que se ven implicadas en un procedimiento penal, es decir de las que se deben otorgar necesariamente, para que se considere como un **proceso** sin



vicios o regulado constitucionalmente, a su vez estas garantías se relacionan con las que la ley penal subjetiva enumera, de ahí su importancia.

La fracción IX del inciso A, del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace referencia a las garantías o derechos de la persona inculpada durante el proceso penal y cito:

"IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por sí, por abogado, o por persona de su confianza. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designara un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,"

En virtud de la importancia que este artículo reviste, nuestra propuesta consiste en suprimir de la fracción novena el hecho de que al inculpado se le pueda asistir por una persona de su confianza. La Constitución debe garantizar el derecho a contar con asistencia letrada desde el momento de la detención y a lo largo de las actuaciones judiciales, en particular antes y durante los interrogatorios. Se debe garantizar que se proporcione abogados defensores profesionalmente cualificados cuando los acusados no puedan costearlos. Se debe garantizar el derecho del acusado a comunicarse con tiempo suficiente y en privado con su abogado.

Hay que poner fin al uso de "personas de confianza" en vez de abogados defensores, y la ley debe establecer claramente que la asistencia letrada incompetente constituye una violación del debido proceso y del derecho a un juicio justo.

Es nuestro deber mejorar las condiciones en que se presta asistencia jurídica a los justiciables. Se debe favorecer el acceso a la justicia. Esto se proyecta en dos dimensiones: por una parte, el servicio a los inculpados, a través de la defensa penal, y por el otro, la atención a los intereses y derechos de los ofendidos, mediante nuevas figuras procesales que accedieron a nuestra Constitución en 1993.

Es obvio que el derecho a la defensa -un derecho crucial para el acceso a la justicia, formal y material, y el debido proceso legal- constituye uno de los signos característicos del enjuiciamiento penal moderno, con inspiración liberal, que se preserva con esmero en el régimen acusatorio. En este orden ha habido una constante expansión del sistema procesal: primero, reformas secundarias importantes, y luego, modificaciones constitucionales e institucionales. Entre aquéllas se halla la referencia

a la defensa "adecuada" -no cualquier defensa, pues-, introducida en 1993, con sus implicaciones sobre la validez de las diligencias procesales. Entre las segundas aparece el establecimiento del Instituto Federal de la Defensoría Pública.

No obstante la adición al carácter "adecuado" de la defensa, en la ley suprema ha persistido la errónea posibilidad de que ésta se ejerza por una persona "de la confianza" del inculpado, aunque no se trate de un perito en derecho. Esta supuesta apertura del derecho a la defensa, a través de un régimen caracterizado como "libre defensa", en realidad milita contra los intereses del inculpado, que puede quedar a merced de personas incompetentes; se contradice, así, el propósito de contar con una defensa "adecuada". Otra cosa es -o sería- permitir el acceso de esa persona de confianza -familiar o amigo- a determinadas actuaciones, siempre en adición al defensor letrado.

Asimismo en congruencia de lo anterior se busca reformar los artículos y fracciones del Código Federal de Procedimientos Penales, que contemplen tal figura.

Es por todo lo anteriormente expuesto que me permito someter ante el Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales**

**Artículo Primero.-** Se reforma la fracción IX del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 20.-** En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:

A. Del inculpado:

I.-VIII. ....

IX. Desde el inicio de su proceso será informado de los derechos que en su favor consigna esta Constitución y tendrá derecho a una defensa adecuada, por si o por abogado. Si no quiere o no puede nombrar defensor, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez o el **Ministerio Público en averiguación previa**, le designará un defensor de oficio. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y éste tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera; y,

**Artículo Segundo.- Se reforman los artículos 22, 87, 128 fracción III inciso b, 154 y 287 fracción II del Código Federal de Procedimientos Penales, para quedar como sigue:**

**Artículo 22.-** Cada diligencia se asentará en acta por separado.

El inculpado, su defensor, el ofendido, los peritos y los testigos firmarán al calce del acta en que consten las diligencias en que tomaron parte y al margen de cada una de las hojas donde se asiente aquélla. Si no pudieren firmar, imprimirán al calce y al margen, la huella de alguno de los dedos de la mano, debiéndose indicar en el acta cuál de ellos fue.

.....

**Artículo 87.-** Las audiencias se llevarán a cabo, concurren o no las partes, salvo el Ministerio Público, que no podrá dejar de asistir a ellas. En la diligencia de declaración preparatoria comparecerá el inculpado asistido de su defensor.

.....

**Artículo 128.-** Cuando el inculpado fuese detenido o se presentare voluntariamente ante el Ministerio Público Federal, se procederá de inmediato en la siguiente forma:

I.-II. ....

III. Se le harán saber los derechos que le otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, particularmente, en la averiguación previa, de los siguientes:

a) No declarar si así lo desea, o en caso contrario, a declarar asistido por su defensor;

b) Tener una defensa adecuada por sí, o por abogado. Si no quisiere o no pudiere designar defensor, **el juez o el ministerio publico en averiguación previa**, le designará un defensor de oficio.

.....

**Artículo 154.-** La declaración preparatoria comenzará por las generales del inculpado, en las que se incluirán también los apodos que tuviere, el grupo étnico indígena al que pertenezca, en su caso, y si habla y entiende suficientemente el idioma castellano y sus demás circunstancias personales. Acto seguido se le hará saber el derecho que tiene para defenderse por sí, advirtiéndole que si no lo hiciere, el juez le nombrará un defensor de oficio.

.....

**Artículo 287.-** La confesión ante el Ministerio Público y ante el juez deberá reunir los siguientes requisitos:

I. ....

II. Que sea hecha ante el Ministerio Público o el tribunal de la causa, con la asistencia de su defensor, y que el inculpado esté debidamente informado del procedimiento y del proceso;

.....

### **Transitorios**

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

### **Nota:**

1 Burgoa Orihuela señala que son los derechos subjetivos públicos consagrados en la Constitución; otros autores señalan que es la protección que se da a los derechos inalienables de la persona.

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 6 días del mes de diciembre de 2005.

Dip. Alejandro Agundis Arias (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Justicia y Derechos Humanos. Diciembre 6 de 2005.)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JESÚS AGUILAR BUENO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Jesús Aguilar Bueno, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me confiere 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 consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción I del apartado A del artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de medidas cautelares y de restricción para que el inculcado disfrute de su libertad hasta que se dicte sentencia condenatoria, de acuerdo con la siguiente

### Exposición de Motivos

La seguridad pública es reconocida como ingrediente original del pacto social y constituye en la actualidad un componente sin el cual no existe el Estado de derecho. El artículo 21, párrafo IV, de nuestra Constitución define la seguridad pública como "una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución señala?"

De esta manera, se concibe la seguridad pública en un sentido amplio, que comprende prácticamente todas las manifestaciones de la actividad social de nuestros días y se interesa y regula aquellas actividades dirigidas a la prevención y persecución de infracciones y delitos; la imposición de las sanciones administrativas; la reinserción social del delincuente y del menor infractor y, en general, todas las que contribuyan a alcanzar los fines superiores de salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz pública (según está consagrado en la doctrina).

Uno de los rubros en que nuestro sistema de seguridad pública es deficiente es el relativo a la reinserción social del delincuente. Podíamos gastar minutos y horas en citar ejemplos verdaderamente espeluznantes de la corrupción, criminalidad, narcotráfico, prostitución y anarquía, en general de la inseguridad que priva en las cárceles mexicanas, llamadas eufemísticamente centros de readaptación social (Ceresos). No puede soslayarse la realidad de que en lugar de centros de readaptación o reinserción, nuestras instituciones penitenciarias son auténticas escuelas de la delincuencia y células de la criminalidad que se proyectan y siguen afectando a la sociedad de las personas libres, como es el caso de los secuestros orquestados desde los Ceresos.

Además de la corrupción, la criminalidad e ineficiencia administrativa y logística, se presenta el problema financiero relativo al alto costo de estos centros, aunado al crecimiento exponencial de la población de reclusos en los Ceresos.

De acuerdo con datos de la Secretaría de Seguridad Pública, la población penitenciaria a principios de septiembre de 2005 ascendía a 207 mil 802 sujetos, 157 mil 102 (75.6%) del fuero común y 50 mil 700 (24.4%) del fuero federal. De esos, 89 mil 514 (43.08%) eran procesados y 118 mil 288 (56.92%) eran sentenciados. Destacamos que 43.08% de los internos de los Ceresos, es decir, a 89 mil 514 sujetos aún no se les ha sentenciado, no se les ha comprobado que cometieron el delito que se les imputa.

Del total de población en los penales 25%, que equivale aproximadamente a 50 mil internos, se consideran en situación de sobrepoblación.

No es necesario hacer cálculos exactos del costo financiero y de la incidencia que los procesados tienen en el sistema penitenciario mexicano.

Resalta también el importante número de personas inocentes que son privados de su libertad durante meses y a veces hasta años, siendo víctimas de delincuentes y sujetos de cursos intensivos en la drogadicción y la delincuencia.

Principalmente, nuestra iniciativa está orientada a rescatar y dar el más alto valor al principio de que "todo indiciado se presume inocente hasta que se demuestre su culpabilidad" y no al contrario.

El artículo 20 constitucional establece, en su apartado A, las garantías que el inculpado tiene en todo proceso penal, disponiendo:

"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?"

Nuestra propuesta consiste en modificar el primer párrafo de la fracción I del apartado A. del artículo 20 antes transcrito, para abrir drásticamente las posibilidades del beneficio de la libertad



provisional, para aquellos inculcados por delitos no graves o cuya libertad no represente un riesgo para la sociedad y para el ofendido.

Aún cuando la propia Constitución, en el segundo párrafo de esta fracción que citamos, prevé que "el monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculcado", la realidad es que esta fórmula ha demostrado palmariamente su ineficiencia. Baste recordar que el número de procesados reclusos en los Ceresos representa el 43.08% del total de nuestra población penitenciaria.

No se busca, de manera alguna, liberar durante el proceso a los homicidas, secuestradores, narcotraficantes, pederastas o autores de delitos que ofenden, perjudican o ponen en peligro a la sociedad de manera importante. Se trata, insisto, en permitir la libertad de los inculcados de delitos no graves, durante el tiempo que dure el proceso y hasta en tanto no se demuestre y se declare con la sentencia definitiva su culpabilidad.

Creemos que, para estos efectos, nuestra fórmula constitucional vigente de "libertad provisional bajo caución" es limitada e ineficiente, además de injusta socialmente, pues no deja de resultar muy onerosa para los pobres, marginados y desprotegidos.

Por ello, en lugar de la fórmula antes citada, nuestra propuesta es que la libertad deberá otorgarse al inculcado, inmediatamente que lo solicite, "bajo caución o **sujeta a alguna de las medidas cautelares o de restricción a la libertad que señale la ley**", dejando vigentes las condicionantes de que no se trate de delitos que por su gravedad la ley expresamente prohíba conceder este beneficio, y dejando igualmente vigente la exclusión expresa del beneficio para el caso de delitos graves o de riesgo para el ofendido o para la sociedad.

Lo que se busca es permitir que la ley reglamentaria identifique y regule, además de la caución, que es una fianza o depósito en efectivo, otras medidas cautelares o de restricción de la libertad, acordes con nuestro sistema jurídico, cultura y costumbres regionales, que permitan, sin menoscabo de la seguridad pública ni riesgo para la

sociedad, que ciertos inculpados continúen disfrutando de su libertad mientras no sean sentenciados a pena privativa de ella.

Se trata de institucionalizar medidas supletorias de la fianza o depósito en efectivo, tales como el arraigo o arresto domiciliario, la responsiva o fianza de persona conocida y de buena reputación; la restricción de no abandonar la ciudad sede del juez que conoce del proceso, o la entidad o el país, o las fórmulas utilizadas en otros países como la libertad bajo palabra y la custodia familiar.

También se trata, y esto puede tener la mayor importancia, de abrir la puerta al progreso tecnológico y que, en los términos y condiciones que llegue a señalar la ley, se utilicen equipos y dispositivos electrónicos como los denominado "grilletes o brazaletes electrónicos", o en general diversos dispositivos de monitoreo electrónico, que permiten ubicar o localizar a una persona en todo momento y evitar que escape de la acción de la justicia.

Estos dispositivos están autorizados por la legislación de 40 estados de los Estados Unidos de América. Sólo han recibido críticas de las organizaciones de derechos humanos cuando se aplican a asilados o inmigrantes, que rechazan "ser considerados como delincuentes".

Una legislación adecuada puede asegurar que estos dispositivos electrónicos se utilicen en caso de que el inculpado manifieste expresamente su voluntad o en los que sin tratarse de delitos graves exista la presunción o la sospecha de que el inculpado pretenda evadir la acción de la justicia o en los casos de la restricción de la libertad en ciertas áreas (por ejemplo, para proteger la integridad o la libertad de la o las víctimas).

De esa manera, con esta iniciativa de reforma constitucional se proyecta ampliar significativamente la posibilidad de que los inculpados de delitos no graves gocen del beneficio de la libertad durante el tiempo de desarrollo del proceso, se entronice el principio de la "presunción de inocencia", gracias a medidas reales y efectivas, y se

alivie la impactante sobrepoblación en nuestros centros de readaptación o penitenciarios, salvando seguramente a muchas personas inocentes del oprobio de la cárcel y de la escuela del vicio y la delincuencia en que éstas se han constituidos.

En mérito de lo expuesto, 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 Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión el siguiente

### Proyecto de Decreto

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

**Artículo 20. ....**

**A. ....**

I. Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad bajo caución, **o sujeta a alguna de las medidas cautelares o de restricción a la libertad que señale la ley**, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido culpado 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.

.....

.....

.....

.....

II. a X. ....

B. ....

I. a VI. ....

**Artículos Transitorios**

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

**Segundo.** En tanto el Congreso de la Unión, las Legislaturas de los estados o la Asamblea Legislativa del Distrito Federal no expidan las normas que reglamenten las **medidas cautelares o de restricción a la libertad** materia del presente decreto, se seguirán aplicando las disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Palacio Legislativo, a 8 de diciembre de 2005.

Dip. Jesús Aguilar Bueno (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 31 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PT

Los suscritos, diputados federales de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 3o. y 31 de nuestra Carta Magna.

En México nos encontramos en una situación sumamente delicada en lo que respecta a materia educativa. Por razones de carácter demográfico tenemos cada vez más jóvenes que demandan educación media superior y nuestro sistema educativo no tiene la capacidad para atenderlos.

Como lo señala el V Informe de Gobierno, la educación media superior observó la mayor presión en la demanda educativa, que alcanzó en los últimos cinco años, un incremento de 20 por ciento, que equivale a 592 mil alumnos.

Sin embargo, la cobertura es tan solo de 54.9 por ciento de los jóvenes que están en el grupo de edad de 16 a 18 años.

Si atendemos a los indicadores internacionales de los países pertenecientes a la OCDE, México se encuentra en el fondo: del grupo de edad que se encuentra entre los 25 y 64 años, México tiene un 13 por ciento de hombres y mujeres que tienen al menos la educación media superior, en tanto que Estados Unidos la cifra es de 87 por

ciento, en Canadá 83 por ciento, en Reino Unido 64 y en Hungría 71 por ciento, por citar sólo unos cuantos.

Si observamos la distribución del ingreso y la escolaridad promedio en nuestro país, los mexicanos más pobres sólo alcanzan 5.5 años de escolaridad, contra 13.2 años de los más ricos, para el año 2004.

Con esta información se demuestra que además ser muy bajo nuestro índice de escolaridad promedio en la educación media superior, esta situación se agrava más aún en los estratos de la población más pobres.

El sistema educativo mexicano tiene enormes dificultades para soportar la avalancha de jóvenes que quieren estudiar el bachillerato. Apreciamos, además, que la retención y la eficiencia terminal en ese nivel no es la deseable y que se encuentra muy por debajo de las metas señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo.

El promedio de escolaridad en nuestro país es de 7.9 años que está muy distante de la escolaridad promedio de nuestros socios comerciales que es de bachillerato.

Como resultado de la firma del Tratado de Libre Comercio y su puesta en marcha el primero de enero de 1994, México se obliga en materia educativa a homogeneizar e igualar requisitos curriculares que permitan garantizar el libre flujo de estudiantes y maestros en los países signantes de dicho tratado.

Sin embargo, más allá de este compromiso de orden internacional, lo que verdaderamente interesa es atender cuanto antes a los jóvenes que aspiran con todo derecho a la educación media que les permita posteriormente, incorporarse a los estudios de licenciatura para poder enfrentar el mercado laboral en condiciones favorables y obtener un empleo bien remunerado que satisfaga las necesidades propias y las de su familia.

México debe aprovechar este momento histórico único y que no se presentará más. El llamado bono demográfico, como lo señalan los especialistas, debe aprovecharse lo

antes posible, en unos cuantos años tendremos un país en donde de manera predominante la población estará formada por gente de edad.

Los jóvenes de hoy tendrán que soportar el enorme costo económico y social que representará tener una población de esas características.

En la necesaria vinculación entre el sistema educativo mexicano y el aparato productivo del país y la inserción de éste en el entorno económico mundial, nuestro país tiene un enorme reto. Debemos tener una estrategia que nos lleve a un cambio radical que permita generar los bienes y servicios que reclama la población y tener el lugar que nos corresponde en el concierto de las naciones.

Y como se puede observar, a la necesidad de la obligatoriedad de la educación media superior se le suman otros requerimientos educativos, como es la puesta al día de la currícula ante los enormes cambios en la ciencia y la cultura, la necesaria reestructuración docente y administrativa y la capacitación terminal en el caso de que el estudiante decida no seguir estudiando.

Tengamos presente que con relación a esto último, alrededor del 40 por ciento de los jóvenes que están en el nivel medio superior optan por una especialización terminal.

Pero el hecho sustancial es que la obligatoriedad del bachillerato es imprescindible si queremos ser congruentes en materia de políticas públicas, entendidas éstas como la respuesta del Estado a la situación del país vista en una perspectiva de cambio.

Así como en la etapa posrevolucionaria en México la política del Estado era procurar que la población promedio alcanzara la meta de primaria completa, hoy lo que requiere nuestro país es aspirar a que tengamos el nivel de enseñanza media superior.

Para ello el Estado debe dotar de los recursos públicos y de los cambios que procedan en el sistema educativo, que permitan cumplir tal objetivo, así como impulsar las medidas que permitan sensibilizar a la población -padres de familia y jóvenes-, para que actúen en consecuencia y se de cumplimiento a esta prioridad nacional.

Nuestro grupo parlamentario tiene claro que la educación cumple un papel estratégico en esta fase del desarrollo de nuestra Nación.

Elevar a rango constitucional la obligatoriedad de la enseñanza media es imprescindible para resolver esta demanda social que debe ir acompañada de otras medidas de carácter administrativo y docente que permitan enfrentar este grave problema. Este es el propósito de la siguiente reforma.

Por eso, nuestra reforma constitucional no es gratuita ni aislada, por lo contrario se da en una línea correcta que vislumbra que sin educación suficiente y de calidad no hay posibilidad de cambio.

Por las consideraciones expuestas, los suscritos diputados federales de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido del Trabajo, sometemos a la consideración del Pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente

### **Iniciativa con Proyecto de Decreto**

Artículo Único. Se reforman y adicionan los artículos 3o. y 31, fracción I, de nuestra Carta Magna, para quedar como sigue

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado -Federación, estados, Distrito Federal y municipios- impartirá educación preescolar, primaria, secundaria y **media superior. Son obligatorias la educación preescolar, primaria y secundaria que conforman la educación básica, y la media superior.**

Artículo 31. Son obligaciones de los mexicanos:

- I. Hacer que sus hijos o pupilos concurren a las escuelas públicas o privadas para obtener la educación preescolar, primaria, secundaria **y la media superior**, y reciban la militar, en los términos que establezca la ley.

### **Transitorios**



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

**Segundo.** La autoridad educativa federal deberá, a la entrada en vigor del presente decreto, instalar las comisiones técnicas y de consulta con las demás autoridades educativas del país que resulten pertinentes, para iniciar un proceso tendiente a la revisión de los planes, programas y materiales de estudio, para establecer, en el ejercicio de sus funciones constitucionales, los programas de estudio de la educación media superior obligatoria para todo el país, así como preparar al personal docente y directivo de este nivel, de acuerdo con la nueva realidad educativa que surge de este decreto.

**Tercero.** Con el objetivo de impulsar la equidad en la calidad de los servicios de educación media superior en el país, la autoridad educativa deberá prever lo necesario para dar cumplimiento a lo que dispone el artículo 2o. de la Ley Reglamentaria del artículo 5o. constitucional en materia de profesiones, en el sentido de que la impartición de la educación media superior es una profesión que necesita título para su ejercicio, sin perjuicio de los derechos adquiridos de quienes a la fecha imparten este nivel educativo.

**Cuarto.** Cursar la educación media superior será obligatorio para todos en un plazo que no deberá exceder del año lectivo del 2011-2012. En dicho plazo el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

**Quinto.** Los presupuestos federal, estatales, del Distrito Federal y municipales incluirán los recursos necesarios para: la construcción, ampliación y equipamiento de la infraestructura suficiente para la cobertura progresiva de los servicios de educación media superior; con sus correspondientes programas de formación profesional del personal docente así como de dotación de materiales de estudio gratuito para maestros y alumnos. Para las comunidades rurales alejadas de los centros urbanos y las zonas donde no haya sido posible establecer infraestructura para la prestación del

servicio de educación media superior, las autoridades educativas federales en coordinación con las locales, establecerán los programas especiales que ser requieran y tomarán las decisiones pertinentes para asegurar el acceso de los educandos a este tipo de servicios.

**Sexto.** Los Gobiernos estatales y del Distrito Federal celebrarán con el Gobierno Federal convenios de colaboración que les permitan cumplir la obligatoriedad de la educación media superior en los términos establecidos en los artículos anteriores.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los ocho días del mes de diciembre del año dos mil cinco.

#### **Grupo parlamentario del Partido del Trabajo**

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

**QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 108, 110 Y 114 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 federal a la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo segundo del artículo 108 y se reforman el primer párrafo del artículo 110 y el primer párrafo del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

**Exposición de Motivos**

México vive hoy su propia transición democrática, toda vez que este proceso implica como *transición*, una transferencia del poder político y como *democrática*, la adopción de formas incluyentes y abiertas de distribución del poder, así como la adhesión a los principios y valores de la democracia liberal, destinados a controlar y limitar el ejercicio del poder mismo.

En este tenor el proceso de transición democrática debe generar un pacto para la fundación de la legitimidad y de las bases de funcionamiento del nuevo orden político democrático, el cual al plasmarse en la Ley Suprema de un Estado, adquiere fuerza normativa y es obligatoria de la conducta de los detentadores y los destinatarios del poder. La Constitución no sólo es la piedra fundamental en la que descansa todo el sistema jurídico de un Estado, también es un instrumento creado con el objeto de controlar y limitar el poder político, y que tiene la cualidad de estabilizar ciertas formas

de distribución y ejercicio del poder, con una pretensión de permanencia y de eficacia real. Por lo que la expedición de una nueva Constitución o la reforma fundamental de una Constitución como punto de una transición democrática son actos de profunda significación política, desde el momento en que establecen jurídicamente las bases de una nueva organización del poder.

No obstante lo anterior, la reforma amplia, integral y profunda a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se ha materializado para establecer el orden político democrático que se está gestando, lo cual se explica por la falta de voluntad de los actores políticos para iniciar un proceso de debate y reforma constitucional, prerequisite vital, aunque no único, para la instauración, permanencia, estabilidad y eficacia de la democracia.

Al respecto, nuestra Ley Fundamental está directamente vinculada con el régimen político no democrático nacido en 1929, sin embargo una Constitución no es un instrumento neutro, recoge un arreglo institucional coyuntural entre grupos políticos y sociales.

La Constitución de 1917 no fue la excepción, surgió de los intereses políticos de una época, que privilegió las cuestiones torales de la revolución mexicana y favoreció al Poder Ejecutivo sobre los demás, contexto que hoy resulta insostenible, toda vez que hemos comenzado a salir de un régimen presidencialista del siglo XX, en el cual el titular del Poder Ejecutivo ejercía la mayor influencia y tomaba las principales decisiones económicas, sociales y políticas del país, sin embargo nos enfrentamos al problema de que las reglas del ejercicio del poder están diseñadas para un escenario totalmente distinto, donde el Poder Ejecutivo Federal priva sobre los otros dos poderes y sobre los otros órdenes de gobierno.

Debemos reconocer que nuestra Ley Suprema, tanto en su texto original como en el vigente, contribuyó a dar forma al presidencialismo característico de nuestro sistema político actual, esquema que, hoy por hoy, es el que pretende sustituirse por un sistema presidencial ??acotado??. Basta citar que desde el texto original de la

Constitución de 1917 no se incluyó al Presidente de la República como sujeto de juicio político, omisión que sigue existiendo en la actualidad.

Con base en lo anterior podemos señalar que por un lado la Constitución de 1917 reivindicó las luchas sociales y estableció un listado de garantías individuales, por otro estableció un conjunto de normas jurídicas que apuntalaron a la consolidación de un sistema presidencial, el cual durante muchos años garantizó la estabilidad política y la eficacia gubernamental en nuestro país, pero que hoy resulta insostenible. Sin duda dentro de la transición mexicana habrá de llegar el momento de la reforma constitucional para ajustar la norma suprema a las nuevas relaciones políticas surgidas del mismo proceso para la legitimación del nuevo sistema político y la refundación del orden político. En este sentido resulta de vital importancia, la modificación del sistema de control de la actuación de los servidores públicos.

El sistema de control de la actuación de los servidores públicos tienen raíces muy antiguas, el primer antecedente lo tenemos en el derecho novohispano con el "*juicio de residencia*", el cual consistía en examinar las cuentas de los actos cumplidos por un funcionario público al concluir el desempeño de su cargo, desde el Virrey hasta el último subalterno, a través de tal juicio se intentaba conocer tanto lo malo como lo bueno de la gestión, no sólo se buscaba hacer efectiva la responsabilidad del agente sino también premiar al buen gobernante, mientras se realizaba el juicio, el funcionario saliente no podía cambiar su lugar de residencia, de allí el nombre de ésta institución.

En el caso de la responsabilidad del Presidente de la República, la Constitución Federalista del 4 de octubre de 1824, establecía que el Presidente de la federación, en el tiempo de su ejercicio, sólo podía ser acusado ante cualquiera de las Cámaras por los delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno, por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo o por actos dirigidos manifiestamente a impedir a las Cámaras el uso de cualquiera de las facultades señaladas en la ley, pero dichas acusaciones sólo podían formularse durante el ejercicio del encargo o dentro de un año después, transcurrido ese término se entendía prescrita la acción.

En las siete leyes constitucionales de 1836 encontramos el origen del sistema que actualmente rige para juzgar a los altos funcionarios al disponer que *"En los delitos comunes no se podrá intentar acusación contra el Presidente de la República desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia?"*

Las posteriores leyes fundamentales del siglo XIX siguieron este modelo, es decir, establecían como prerrogativas del Presidente de la República el no ser acusado ni procesado criminalmente durante su cargo y un año después, sino por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno, en el caso de los delitos comunes hasta pasado un año de haber concluido su cargo. La Constitución de 1857 a diferencia de las anteriores estableció el fuero constitucional para los altos funcionarios de la Federación por los delitos comunes y por los delitos oficiales que cometían en el ejercicio de su encargo, disposición aplicable al Presidente de la República, con la salvedad que durante el tiempo de su encargo este sólo podría ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

El Constituyente de 1916-1917 estableció en los artículos 41, 63, 87, 97, 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que todo funcionario público está obligado a respetar la Constitución y las leyes de ella emanen, es decir, la obligación cumplir con este mandato se encamina que el sujeto como servidor público asume una responsabilidad al igual que todos los mexicanos a observarla y guardarla antes de asumir el cargo y durante el ejercicio de este. No obstante lo anterior, para el caso del Presidente de la República se instauró un juicio inspirado en el modelo norteamericano, en el cual sólo el Senado puede destituir al presidente, limitando su responsabilidad a los casos de traición a la patria y delitos graves del orden común, exigiendo para el fallo condenatorio una votación de las dos terceras partes de los individuos presentes, de tal forma que se excluyó de toda responsabilidad al Presidente de la República.

En el año de 1982 se efectuó una reforma a la Constitución en materia de responsabilidades derivada de lo que llamó *"la renovación moral de la sociedad"*, la

transformación del régimen de responsabilidades sólo significó algunas adecuaciones y precisiones de carácter semántico o jurídico doctrinario, por ejemplo, se cambió el nombre del Título Cuarto para denominarse "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos" sustituyendo la expresión *funcionarios públicos* por la de *servidores públicos*, a fin de que desde la denominación se estableciera no una idea de privilegio sino de servicio, así como en el desarrollo de un régimen especial y más detallado de la responsabilidad, sin embargo nuevamente se excluyó de este sistema de responsabilidad al Presidente de la República.

Ahora bien, el artículo 108 constitucional nos señala quiénes son sujetos de las responsabilidades a que alude este título, el cual señala a la letra lo siguiente: *"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 servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones"*.

El mismo artículo en su párrafo segundo nos señala la excepción a la regla del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en virtud de que se establece que el Presidente de la República será responsable únicamente por traición a la patria y delitos graves del orden común, en relación a esta disposición el párrafo cuarto del artículo 111 constitucional establece que tratándose del Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110, resolviéndose con base en la legislación penal aplicable, de tal manera que puede ser sujeto a una declaratoria de procedencia sustanciada por la Cámara Alta y de las posteriores sanciones.

Con base en lo anterior tenemos que si bien es cierto el Presidente de la República es un representante de elección popular, no se encuentra contemplado como tal en el

primer párrafo del artículo 108 constitucional. En cuanto al delito de traición a la patria, este incluye principalmente actos como los siguientes: contra la independencia, soberanía o integridad de la nación entre las conductas principales, pues los demás actos previstos en el artículo 123 del Código Penal Federal no son aplicables al Presidente de la República por ser el comandante supremo de las fuerzas armadas. Lo cual significa que existen lagunas serias en la Constitución y en la legislación secundaria en la determinación de las responsabilidades presidenciales. Por lo que hace a los delitos graves del orden común estos no se definen en virtud de que se está sujeto a lo que disponga la legislación penal de cada entidad federativa, sin embargo, no se sabe que se entiende por delitos graves del orden común en la Constitución de 1917, que rompió la tradición de las Constituciones de 1824 y 1857 que sí especificaban los delitos por los que se podía ser acusado el Presidente de la República.

Además, las normas constitucionales no establecen claras responsabilidades políticas para los ex presidentes, pues no están entre los funcionarios que enumera la ley suprema en los artículos 108 y 110 constitucionales, es importante que sean incluidos y que se determinen sanciones específicas para ellos como la inhabilitación para ocupar cargos públicos y extender el período de un año que contempla el artículo 114 a un lapso mayor. Es verdad, por otra parte, que no hay inmunidad absoluta contra el presidente o los ex presidentes pues son responsables civilmente por sus conductas durante el encargo, y después del mismo pueden ser encausados penalmente. No obstante, el marco jurídico sobre responsabilidades políticas de los presidentes y ex presidentes es vago e imposible de aplicar en la realidad.

No obstante lo antes mencionado, dichas disposiciones son inoperantes en México, aunado a lo anterior el titular del Ejecutivo Federal goza de una excepción a la regla de responsabilidad, toda vez que es irresponsable políticamente ante el Congreso, es decir, el Presidente de la República puede incurrir en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales, dada su inmunidad temporal no puede ser sometido a juicio político en virtud de que no está comprendido entre los



servidores públicos sujetos a este procedimiento y en consecuencia tampoco es susceptible de que se le aplique la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, es decir, políticamente no puede ocurrir ninguna cosa y esto evidentemente hace aún más rígido el sistema presidencial mexicano, uno de los mayores defectos que encontramos en los sistemas presidenciales, pero que en el caso de nuestro país se eleva a un nivel exponencial mayor, encontrándonos ante la incertidumbre jurídica ya que si el titular del Ejecutivo Federal comete un delito grave del orden federal o viola gravemente la Constitución, no puede ser sujeto de responsabilidad.

Si bien el Constituyente quiso instituir esta situación excepcional y única para el Jefe del Ejecutivo, con el afán de protegerlo contra una decisión hostil de las Cámaras, las cuales de otro modo estarían en posibilidad de suspenderlo o de destituirle de su cargo, atribuyéndole la comisión de un delito por leve que fuera, no previó el hecho de que la figura presidencial más que gozar de inmunidad para realizar eficaz y oportunamente su mandato ha gozado de impunidad e irresponsabilidad por los actos realizados durante su encargo, dispensándosele la sanción a la que se hace acreedor por sus actos y omisiones que violentan gravemente el orden constitucional.

El juicio político es el único medio que tiene el Poder Legislativo para hacer valer la Constitución contra actos que la contravengan, a través de él se busca sancionar políticamente a los funcionarios públicos de alta jerarquía, actualmente el texto constitucional en este aspecto es omiso, ambiguo e incompleto en razón de que el Presidente de la República sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves el orden común, lo cual lo libera de toda responsabilidad por todos los delitos oficiales que cometa y los actos que redunden e perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, a los que se refiere la fracción II del artículo 109 constitucional y también de la responsabilidad por lo actos de ilegalidad, falta de honradez, deslealtad, parcialidad e ineficiencia a los que se refiere la fracción III del mismo artículo.

En ese sentido, el Poder Legislativo mexicano debe actualizar su legislación, tal y como sucede en otros países con semejanzas culturales y políticas a las nuestras, debemos considerar que las instituciones trascienden a las personas, por lo que resultaría más peligroso mantener en su cargo al individuo responsable de las conductas que violan gravemente la Constitución, que proceder conforme a las leyes para fincar su responsabilidad y en consecuencia las sanciones de destitución e inhabilitación. Resulta inadmisibles que el titular del ejecutivo federal pueda violentar la Ley Suprema sin ninguna responsabilidad durante su desempeño, sin duda ello resulta contrario a la supremacía constitucional y al Estado de Derecho, omisión que debe ser remediada por el Constituyente Permanente con la reforma a los artículos 108, 109 y 110 constitucionales para que el más alto funcionario de la administración pública federal sea considerado como sujeto de juicio político, ser responsable políticamente ante el Congreso de la Unión significa rendir cuentas ante la nación mexicana, que ella conforme a la Ley Suprema y las leyes secundarias sancione las violaciones que cometan en el ejercicio de su cargo, pero su especial juzgador debe ser imparcial y no conducirse por las pasiones partidistas, el interés supremo de la nación debe estar por encima de cualquier diferencia. En esta encomienda el Constituyente Permanente no debe perder de vista la finalidad del Estado como medio para que a través de él se realicen aquellas finalidades en beneficio de la Nación, sin duda los problemas y vacíos jurídicos que enfrenta México no admiten respuestas, ni soluciones fáciles, son temas que han abrumado la agenda nacional y que exigen definiciones enmarcadas en amplios consensos por parte de ambas Cámaras, condiciones indispensables para fortalecer nuestra democracia y vigorizarla con gobernabilidad.

Por todo lo anteriormente expuesto, presente a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se deroga el párrafo segundo del artículo 108 y se reforman el primer párrafo del artículo 110 y el primer párrafo del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.-** Se **deroga** el párrafo segundo del artículo 108 y se **reforman** el primer párrafo del artículo 110 y el primer párrafo del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 108?**

**(Se deroga)**

.....

.....

**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.

.....

.....

.....

.....

.....

**Artículo 114.** El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de **dos años posteriores al término del mismo**. 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 tres días del mes de noviembre de 2005.

Dip. Ana Lilia Guillén Quiroz (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS JIMÉNEZ MACÍAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, con fundamento en los artículos 70, párrafos primero, segundo y tercero; 71, fracción II; y 72, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta honorable soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

La igualdad de oportunidades y el bienestar son principios básicos de sociedades que aspiran a ser justas. Un cuestionamiento complejo y difícil es definir qué elementos contribuyen a lograr estos principios. Sin duda, la educación es uno de los más notables. La carencia de educación adecuada es señalada como factor determinante en la continuidad e incremento de la pobreza en países de América Latina.

La educación es, en ese sentido, uno de los principales factores para lograr el conjunto de los objetivos más trascendentes para la nación. Por ello, son fundamentales las valoraciones que establece el artículo 3o. de la Constitución, como son las de inculcar la democracia como cultura y forma de vida; también, la de impulsar, a través de ella, el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Además, la educación consolida la identidad nacional y el sentimiento de independencia, que nos permite actuar frente al mundo como una sola entidad, a la vez de formar un espíritu de cooperación y solidaridad entre las naciones.

La educación infunde también valores que conforman los códigos de conducta ciudadana, que permiten apreciar la dignidad de las personas y la integridad de la familia y enseñar el respeto hacia todos los individuos, sin distingo de raza, religión,

sexo o condición socioeconómica. Ésa es la base para la sociedad tolerante, incluyente y promotora de la equidad de género, el respeto a las personas con capacidades diferentes y la ayuda hacia quienes conviven en condiciones de desigualdad.

Por otra parte, la educación también promueve el respeto hacia la naturaleza, que consolide el cuidado de los recursos ambientales, que son un elemento básico para garantizar nuestra supervivencia actual y futura como los del agua, los bosques, la selva, la tierra y el aire, entre otros.

Estos valores sólo son trasmisibles y realizables a través de la rectoría del Estado, tanto en el desarrollo como en la organización, supervisión y evaluación del sistema educativo nacional.

Por estas razones hemos podido construir un sistema educativo que garantiza la formación continua de las personas, desde la infancia hasta la edad profesional. En aproximadamente una década logramos que la educación secundaria y, mediante la reforma más reciente, la educación preescolar estén garantizadas en el sistema educativo. Aunque es muy temprano para realizar evaluaciones del impacto específico de estas reformas en los diferentes sectores de la sociedad, resulta una verdad axiomática reconocer que la mejor inversión que una nación puede hacer, se encuentra en la preparación de sus ciudadanos.

En la medida en que México sea capaz de elevar su capital humano y su capital de conocimiento aprovecharemos, en nuestro favor, los nuevos vértices del desarrollo, que se encuentran en gran medida en el contexto de la globalización y en el acelerado cambio científico y tecnológico. Hoy día, a diferencia de las condiciones fordistas y taylorianas de fines del siglo XIX y principios del siglo XX, que descansaban el crecimiento en las máquinas, nos encontramos frente a una nueva realidad, la de su humanización.

La educación tiene que estar comprometida con la competitividad y con el conocimiento cualitativo. Es imposible responder a las exigencias de la economía y del desarrollo; de ofrecer calidad y servicio en los productos; innovación y aprendizaje en las organizaciones; flexibilidad en el aparato productivo o el mejoramiento individual y social, centrado en la elevación de la capacitación, sin fortalecer nuestro sistema escolar en todos sus niveles.

Sin embargo, tenemos que considerar que la propia globalización impone también retos que no están considerados en la legislación actual. Buena parte de nuestros preceptos constitucionales se redactaron teniendo en mente las necesidades nacionales, dentro del país. Por ello existen fenómenos que no abarca y que puede representar grietas, en detrimento de la equidad y del acceso a los derechos sociales fundamentales, como la educación.

Uno de estos retos es la ampliación y aceleración de los fenómenos migratorios. Por múltiples razones, que incluyen el establecimiento de negocios en otros países, la realización de estudios profesionales y de postgrado en el extranjero, la oferta de trabajo y la emigración que tiene sus orígenes en la necesidad económica, propician que un amplio número de niños acompañen a sus padres en esos propósitos y que no ingresen al sistema educativo de otros países o que realicen estudios parciales, fundamentalmente en el sistema de educación básica, desde la preescolar.

En el caso del retorno al país en la edad en que se tienen que iniciar los estudios de primaria, al no existir una prevención constitucional que establezca los criterios para asimilar a estos menores, tenemos un problema de cuello de botella operativo, jurídico y social de serias repercusiones individuales y colectivas.

Por lo anterior, creemos que el Constituyente Permanente tiene que establecer tales previsiones en el artículo 3o., de manera que el carácter global se refleje también en la capacidad de las instituciones educativas de reconocer estudios de este nivel realizados en otros países y que faciliten la continuación de la formación educativa en los demás niveles.

En tal virtud, la presente iniciativa propone adicionar una fracción IX al artículo 3o., en los términos del siguiente

### **Proyecto de Decreto**

Artículo Único. Se adiciona con una fracción IX el artículo 3o. de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes términos:

Artículo 3o. ....

I. a la VIII. ....

IX. El sistema educativo nacional, en la Ley y en sus disposiciones reglamentarias, establecerá las prevenciones necesarias para el reconocimiento de los estudios efectuados fuera del mismo, en todos sus niveles. Además, en los casos que se requiera, establecerá mecanismos de evaluación, atendiendo a diferencias de contenidos curriculares, existencia de niveles y grados similares en otros países y condiciones de edad, para dar por acreditado el nivel preescolar y garantizar el acceso a la continuidad de la educación obligatoria impartida por el Estado en sus diferentes modalidades.

**Artículo Transitorio.** 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 13 de diciembre de 2005.

Dip. Carlos Jiménez Macías (rúbrica)



**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 55 Y 58 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 federal, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

Desde la Constitución Federal de 1824 ya se estipulaban requisitos para ser diputados y senadores; la edad y la vecindad fueron requisitos indispensables, además de que en esta Ley Fundamental se contempla a los no nacidos en el territorio de la nación mexicana, a los cuales se les exigía tener ocho años de vecindad y además ocho mil pesos en bienes raíces o una industria que les produjera mil cada año; el numeral 19 así lo señalaba.

Asimismo, en el artículo 21 se exceptuaba a los nacidos en cualquiera otra parte de la América que en 1810 dependía de España, y que no se hubieran unido a otra nación, ni hayan permanecido en dependencia con aquella a los cuales se les requería una vecindad de tres años además de lo señalado anteriormente.

Expresaba también qué servidores públicos no podrían ser diputados y en cuanto a los senadores se exigían los mismos requisitos a excepción de la edad que era de 30 años<sup>1</sup> cumplidos.

La Tercera de las Siete Leyes Constitucionales de 1836<sup>2</sup> estableció requisitos similares a la de 1824 aunque adicionalmente estipuló un capital físico o moral que produjera una determinada cantidad económica anual.

Las Bases Orgánicas de la República de 1843<sup>3</sup> al igual que las Siete Leyes Constitucionales de 1836 conservaron en esencia los mismos requisitos para ser diputados y senadores.

Los artículos 7, 8, 9 y 10 fijaron los requisitos para ser diputados y senadores en el Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

La Constitución de 1857 señaló como requisitos para los diputados la edad, vecindad y el no pertenecer al estado eclesiástico, lo que se estipuló en el artículo 56.

Destaca de esta Ley Fundamental el artículo 57 que fue aprobado en los siguientes términos:

"El cargo de diputado es incompatible con cualquiera comisión o destino de la Unión en que se disfrute sueldo."

En la sesión del 17 de septiembre de 1856 se discutió el artículo en comento y fue aprobado por sesenta y cuatro votos a favor y dieciocho en contra.

El artículo en su redacción original establecía que *el desempeño del cargo de diputado es incompatible con el ejercicio de cualquiera otro destino o comisión de la Unión en que se disfrute sueldo.*

El diputado por San Luis Potosí Antonio Ruiz de Bustamante argumentó que apoyaba ese artículo toda vez que con ello se buscaba que los diputados no se distrajeran en otras funciones, y a su vez asegurar su independencia del poder, para lograr mejor esos objetos.

Francisco Zarco, en uso de la voz, fue muy enfático al sostener que el numeral sólo se refería a las incompatibilidades, es decir, **que no se pudiera ejercer a la vez el cargo de diputado y cualquier otro.**

Agregó en su intervención, que **necesario es, en verdad, por bien del servicio público, declarar que el diputado no puede al mismo tiempo desempeñar ningún otro empleo, porque prescindiendo de las influencias del Poder, la experiencia demuestra que es físicamente imposible que un solo hombre baste para dos cargos públicos, si quiere desempeñarlos con conciencia y patriotismo.**

El creador de la Procuraduría de los Pobres, Ponciano Arriaga, en su turno compartió las opiniones de Zarco y manifestó que **cedió a las indicaciones hechas en el debate por sólo asegurar de una manera absoluta la independencia de los diputados.**

Al parecer, es de los pocos debates que en las Constituciones del siglo XIX expresa con claridad, la incompatibilidad entre la función pública con cualquier comisión o destino de la Unión por el que se disfrutara de sueldo.

Seis décadas después, los artículos 55 y 58 en el Proyecto Constitucional del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, C. Venustiano Carranza fueron presentados el 6 de diciembre de 1916 en el Congreso Constituyente y el Dictamen de Primera Lectura se dio el 2 de enero de 1917.

El antecedente inmediato había sido la reforma de 26 de abril de 1912, como consecuencia de la revolución encabezada por el Presidente Francisco I. Madero y en donde la admisión del voto directo fue unánime en la comisión, considerando a éste como un medio para proveer a los Poderes Públicos de la Nación y fue el resultado de una lucha victoriosa en contra del antiguo régimen y una adquisición definitiva nacional el voto directo. Amen de que la Ley Electoral sería federal.

Los requisitos que destacan para ser diputado en el Congreso Constituyente de 1917 fueron el ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, saber leer y escribir; la edad de 25 años; ser originario de la entidad federativa o territorio en que

se haga la elección o vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella y no estar en servicio activo en el Ejército Federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural, así como la prohibición de ciertos servidores públicos para ser candidatos a menos que se separaran noventa días antes de la elección.

El artículo 55 desde la expedición del Código Político de 1917 ha sufrido cinco modificaciones y el 58 tres.

En el primer numeral señalado, en 1933 se enumeran las condiciones y requisitos; en 1972 se instituye la edad de 21 años; en 1974 se establece ser originario del Estado en que se haga la elección o, vecino de él, con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que ésta se realice. La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular; en 1977 se fija que para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales, como candidato a diputado y en 1994 se dispone que para ser diputado se requiere no ser Secretario o Subsecretario de Estado, ni Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección.

En cuanto al artículo 58, en 1933 se introducen los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será de treinta y cinco años cumplidos el día de la elección; en 1972 el requisito de la edad se disminuye a treinta años y en 1999 se reduce a veinticinco años.

Ahora bien, nuestra propuesta es adicionar los requisitos para ser diputado o senador a fin de evitar conflictos de intereses en la función pública que en su actuar pudieran realizar compañeras y compañeros legisladores.

Particularmente, la propuesta incide en que las y los legisladores deben atender en todo momento a los intereses públicos, y no de manera conjunta los intereses particulares; no cabe la invocación de la libertad de trabajo, debe imponerse el

señalamiento juarista de que los servidores públicos deben conformarse a vivir en la honrosa medianía que proporciona el servicio público.

Es decir, se hace necesario impulsar la ética legislativa.

Las conductas de algunos legisladores ponen en entredicho la función del honorable Congreso de la Unión.

Los medios de comunicación dan cuenta de los ejemplos de falta de probidad o en donde se presume conflicto de intereses, pues no está delimitada la incompatibilidad del cargo de legislador con la actividad privada o profesional.

Estamos conscientes de que no sólo con adiciones o reformas constitucionales podremos suprimir los conflictos de intereses, es necesario asumir firmemente el compromiso de todas y todos los legisladores del Congreso de la Unión para regular nuestras conductas.

Por lo expuesto, me permito someter a la consideración del honorable Congreso de la Unión la presente

### **Iniciativa de decreto que reforma los artículos 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adicionan los artículos 55 y 58 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

#### **Artículo 55. ...**

I. a VII. ...

**VIII. No desempeñar durante el periodo de su encargo actividad comercial, industrial, de servicios o profesional, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.**

**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, **y no desempeñar durante el periodo de su encargo actividad comercial, industrial, de servicios o profesional en los términos de la fracción VIII del artículo 55 constitucional.**

### **Transitorio**

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

### **Notas:**

1 Cfr. artículo 28 de la Constitución de 1824.

2 Cfr. artículos 6 a 13 de la Tercera Ley Constitucional de 1836.

3 Cfr. artículos 28, 29 y 42 de las Bases Orgánicas de la República de 1843.

Salón de Sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a 13 de diciembre de 2005.

Dip. Ana Lilia Guillén Quiroz (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL  
PT**

Los suscritos, diputados federales de 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 adiciones al artículo 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo la siguiente:

**Exposición de Motivos**

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo, somete al conocimiento del pleno de la Honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa que tiene el propósito de adicionar un párrafo segundo a la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

En el texto original de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, se estableció como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados, en su fracción IV, la de aprobar el presupuesto anual de gastos discutiendo primero las contribuciones que a su juicio deben decretarse para cubrir aquél. Dicha fracción IV fue objeto de reforma mediante decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1977, el 17 de noviembre de 1982, el 25 de diciembre de 1993, el 30 de julio de 1999 y la última, el 30 de julio de 2004.

Todas estas reformas han mantenido inalterable la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados para la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación. Inclusive, la última de las reformas mencionadas en el párrafo anterior, la del 30 de julio de 2004, otorgó la facultad exclusiva para que, de ser el caso, la Cámara de Diputados pudiera modificar el proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

Es de todos conocido que el Artículo 73 de nuestra Norma Fundamental, en su fracción VII, establece como facultad del Congreso de la Unión la de: "... imponer las contribuciones necesarias a cubrir el presupuesto;". De igual forma, el Artículo 31 de nuestra Constitución establece como obligaciones de los mexicanos, en su fracción IV, la de: "Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación como del Distrito Federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes".

De lo anterior, queda claro que el Congreso Constituyente establece la obligación de los mexicanos de contribuir a los gastos públicos; la facultad del Congreso para imponer contribuciones que deban ser destinadas a cubrir el presupuesto; y la de la Cámara de Diputados para aprobar el Presupuesto de Egresos.

Sin embargo, no obstante que nuestra propia Norma Fundamental establece en su Artículo Tercero fracción II inciso a), que: "Considerando a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo;", y que el Artículo 26 Constitucional en su segundo párrafo establece la participación de los diversos sectores sociales y de sus aspiraciones para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo, los distintos gobiernos que se han tenido en el país poco o nada han hecho para cumplir con el propósito democrático de mejoramiento de las condiciones materiales del pueblo de México, previsto en el Artículo Tercero Constitucional o para consultar a la población y determinar los objetivos del plan nacional de desarrollo.



Por tal razón, nuestro grupo parlamentario propone que se establezca en la Constitución General de la República el presupuesto participativo que, en la concepción autogestionaria que nuestro Partido enarbola, constituye un importante instrumento de democracia directa para que sean los habitantes de la República quienes participen activamente en la determinación de los programas y metas que deben contenerse en la iniciativa de decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación que el Presidente de la República debe enviar anualmente a esta soberanía.

El presupuesto participativo es un complemento a las figuras de iniciativa popular, revocación de mandato, plebiscito y referéndum que nuestro grupo parlamentario ha presentado ante esta Soberanía. Indudablemente todas estas figuras tienen el propósito central de **democratizar la democracia**. Esto es, no sólo acercar el poder público al ciudadano, sino que el ciudadano sea el motor central de la transformación de sus condiciones materiales, utilizando la fuerza y recurso del aparato estatal en este fin.

El grupo parlamentario del Partido del Trabajo considera que es imprescindible trascender el esquema de formulación de la iniciativa de presupuesto, prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley correspondiente, que sólo establecen la obligación de las distintas unidades administrativas del Gobierno Federal para integrar sus propuestas al presupuesto y finalmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para tener la versión definitiva de la iniciativa que el Ejecutivo Federal somete a esta Soberanía, pero, reiteramos son sólo las distintas unidades de planeación y presupuestación las que determinan programas metas y unidades responsables de ejecución; y en este proceso la ciudadanía no interviene en nada.

Nuestro grupo parlamentario concibe el Presupuesto de Egresos de la Federación como una definición política en la que se contienen los objetivos de corto, mediano y largo plazo del gran proyecto nacional, en la que la ciudadanía no debe ser sólo un destinatario pasivo de los programas o de la obra pública.

En nuestra opinión la ciudadanía, el pueblo, debe ser un actor decisivo y trascendental del diseño del país y sociedad que quiere.

Es pertinente destacar que la figura de presupuesto participativo tiene su origen en la alcaldía de Porto Alegre, capital del estado de Río Grande do Sul en Brasil.

En el año de 1989 el Partido de los Trabajadores de Brasil gana la alcaldía de Porto Alegre y como un mecanismo para atemperar las desigualdades sociales y reorientar el gasto público a favor de los grandes sectores marginados del desarrollo económico introduce la figura de presupuesto participativo para que la ciudadanía decida, previas asambleas de consulta general, el destino del gasto.

En Porto Alegre, el presupuesto participativo ha tenido una gran aceptación entre los sectores de la población que se ha traducido en ratificar la confianza en el Partido de los Trabajadores para que éste lo siga gobernando.

### **Compañeras y Compañeros Diputados:**

En México existen 2453 municipios, que pertenecen a los 31 estados del país más las 16 demarcaciones territoriales del Distrito Federal, esto es, los mexicanos viven en algún municipio o en alguna demarcación territorial. En todo el país se aplican programas gubernamentales o se realiza obra pública. El propósito medular de esta iniciativa es que la ciudadanía defina el contenido de programas o de obra pública que deberán aplicarse en su municipio o demarcación territorial.

Si los legisladores tenemos la sensibilidad política suficiente para entender el propósito de esta iniciativa estaremos dando un paso muy importante en la construcción del consenso social, ya que en el Presupuesto de Egresos que finalmente aprobemos, estarán contenidas las aspiraciones y deseos de la sociedad mexicana.

Por ello, sometemos a su consideración la adición de un segundo párrafo a la IV del actual Artículo 74 Constitución, y que se corran en su orden el actual párrafo segundo para pasar a ser párrafo tercero y así sucesivamente.

**Compañeras y Compañeros Diputados:**

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55 fracción II, 56 y 62 del reglamento interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del Pleno de la Honorable Cámara de Diputados, la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto de adiciones al artículo 74 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo, corriéndose en su orden el actual párrafo segundo para pasar a ser párrafo tercero y así sucesivamente, a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a III. ...

IV. ...

La secretaría de despacho correspondiente deberá realizar una consulta entre la población de todos los municipios del país con el propósito de que mediante la figura de presupuesto participativo los habitantes de las comunidades decidan la orientación y destino del gasto público que habrá de ejercerse a sus municipios, la Ley Secundaria determinará este procedimiento de consulta.

...

...

...

...

...

...

...

V. 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 trece días del mes de diciembre de dos mil cinco.

### **Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo**

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

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁNGEL ALONSO DÍAZ-CANEJA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito diputado federal Dr. Ángel Alonso Díaz-Caneja, a nombre del grupo parlamentario Acción Nacional y con fundamento en lo dispuesto por la fracción II del artículo 71 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 adicionan dos párrafos al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### Exposición de Motivos

En las Constituciones de 1824, de 1857 y de 1917 encontramos los antecedentes que faculta al Poder Ejecutivo Federal a la presentación del Presupuesto de Egresos de la Federación y de la Ley de Ingresos, encontramos también las facultades del Poder Legislativo Federal la de discutir, analizar, modificar y aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos.

La Constitución de 1917 contiene la estructura jurídica fundamental que actualmente rige la vida de los mexicanos, y las instituciones por ella establecidas y que han permitido un desarrollo nacional viable, en el que se establece al estado de derecho.

Conforme a nuestro sistema político y al Orden Constitucional que nos rige, el Poder Ejecutivo Federal tiene como principal objetivo establecer un programa de gobierno derivado de la consulta ciudadana y que se plasma mediante el Plan Nacional de Desarrollo, ya que contiene los propósitos políticos, económicos, sociales y culturales, entre otros, que habrán de estar dirigidos a los esfuerzos de la Administración Pública Federal.

El Estado Mexicano se sirve de diversos instrumentos para alcanzar los objetivos trazados, entre los que destacan el gasto público-que se traduce en la formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación y las políticas tributarias y financieras que son instrumentos determinantes para alcanzar los propósitos del programa de gobierno.

En este sentido, el Estado despliega una serie de acciones encaminadas a administrar el patrimonio, distribuir el ingreso y a procurarse los ingresos necesarios para los gastos públicos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación junto con el ingreso están relacionados con el desarrollo Humano, Económico y Sustentable, ya que éstos constituyen el detonante para los programas de obras y servicios públicos en materia de nutrición, salud, educación, vivienda, seguridad pública, transporte, entre muchos más.

El Poder Legislativo Federal, como representante de la sociedad, queda obligado a cooperar en la coordinación y desarrollo del esfuerzo nacional para mejorar las condiciones de vida de los mexicanos, y se vale de los instrumentos jurídicos, que la Constitución dispone.

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento legal instituido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 74 donde se establece:

***"Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificaciones del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deban decretarse para cubrirlo, así como revisarla Cuenta Pública del año anterior".***

Lo anterior se traduce al ámbito de validez temporal del Presupuesto de Egresos de la Federación que es anual, es decir, sólo tiene validez para el ejercicio fiscal para el cual se expide.

Una de los principales problemas relacionados con el marco jurídico en materia presupuestaria para los programas y proyectos de inversión, son los relacionados con la anualidad del Presupuesto de Egresos de la Federación. Existen muchos proyectos de inversión de PEMEX y CFE que son financiados con PIDIREGAS, estos instrumentos son obligaciones que comprometen recursos presupuestales futuros.

Uno de los principales problemas de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal consiste al iniciar los programas o proyectos de inversión de mediano y largo plazo, que muchas veces por no contar con la fuente de financiamiento de mediano y largo plazo se quedan inconclusos, la situación se agrava aun más, cuando ya han sido evaluados socialmente y dichos proyectos resultan rentables para el país.

Es de vital importancia para los programas y proyectos de inversión, el asegurarles las erogaciones de mediano y largo plazo, que garantice la viabilidad y certidumbre financiera para todo el periodo de vida del proyecto, lo anterior, asegura su conclusión y en consecuencia acrecienta el patrimonio nacional en aquellos programas y proyectos de inversión que son rentable.

### **Consideraciones**

Que el Congreso de la Unión tiene la responsabilidad de autorizar los recursos necesarios al Ejecutivo Federal a través de la aprobación Presupuesto de Egresos de la Federación, tal como lo establece el artículo 73 fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese sentido el Congreso de la Unión actúa en interdependencia recíproca con el Poder Ejecutivo Federal como un acto de vinculación, donde se manifiesten las funciones o actividades del poder público del Estado que es uno e indivisible.

Que de conformidad a lo dispuesto por el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presupuesto de Egresos de la Federación es un instrumento jurídico de vigencia anual, y que permite generar las

condiciones necesarias más no suficientes que garanticen el desarrollo económico y social del país.

Que el presupuesto público es un instrumento de política económica primordial, a través del gasto los gobiernos desempeñan un rol estratégico en la distribución de recursos, interviniendo en las decisiones de qué producir, como se producirá, quien recibirá los beneficios y cómo se proporcionarán los servicios sociales para atender las necesidades básicas de la población, mejorar nuestro sistema de impartición de justicia; fortalecer la infraestructura nacional, entre otros.

Que la función principal del gobierno es intervenir para generar las condiciones que impulsen el desarrollo económico, ya que por sí solo no se asegura la obtención de las metas de eficiencia económica, crecimiento y estabilidad económica.

Que la discusión que se da en el proceso de aprobación del decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, expresa la correlación de fuerzas entre los poderes y las distintas fuerzas políticas, es ahí donde se definen los criterios de asignación de recursos que se destinarán a las necesidades de la sociedad.

Que el Presupuesto de Egresos de la Federación se hace a partir de proyecciones económicas en donde se explican las fuentes de financiamiento y las limitaciones de ingresos que enfrenta el sector público, lo que determina el monto total de recursos disponible.

Que una de las problemáticas de los programas y proyectos de inversión es el referente a su financiamiento, ya que muchos de estos requieren para su conclusión más de un año, normalmente las proyecciones que se realizan para la evaluación socioeconómica de proyectos de inversión es de 30 años y, que normalmente se conoce como vida útil del proyecto.

Es ese sentido, se propone establecer que la Cámara de Diputados podrá autorizar programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, los cuales tendrán garantizadas las asignaciones presupuestarias o su fuente de financiamiento



durante toda la vida del proyecto. Únicamente la Cámara de Diputados podrá modificar o cancelar dichos programas y proyectos de inversión, de acuerdo a los requisitos que establezca la ley en la materia.

La posibilidad de que la H. Cámara de Diputados pueda modificar o cancelar los programas y proyectos de inversión anuales, que comprendan más de un ejercicio fiscal obedece, entre otros, a la integración de nuevos programas o proyectos de inversión y a nuevas necesidades de infraestructura del país.

En la ley de la materia, el Ejecutivo Federal propondrá reformas que contemplen someter cada año al H. Cámara de Diputados, una relación detallada y debidamente fundamentada de los programas y proyectos de inversión que requieran ser autorizados, modificados o cancelados.

Todo lo anterior, nos impulsa a los suscritos Diputados integrantes de la Comisión Especial del Sur Sureste a proponer ante el Pleno de ésta Soberanía, las adiciones Constitucionales que a continuación se detalla:

**Primero.** Se adicionan un cuarto y quinto párrafo al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, busca crear un esquema que dé certidumbre a la asignación de recursos para los proyectos de inversión, logrando con ello que éstos puedan concluirse en los plazos originalmente previstos, con una aplicación de los recursos de manera más eficiente y eficaz, y un esquema más transparente.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción II del artículo 71, fracción XXIX-E del artículo 73 y artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta Soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona dos párrafos al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Iniciativa de decreto que adiciona dos párrafos al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que los programas y proyectos de**

inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, tengan garantizadas las asignaciones presupuestarias correspondientes.

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se adiciona un cuarto y quinto párrafos al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I a la III ...

IV ...

...

...

La Cámara podrá autorizar programas y proyectos de inversión que abarquen varios ejercicios fiscales, los gastos correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos de la Federación.

La autorización a que se refiere el párrafo anterior, así como la modificación o cancelación de programas y proyectos de inversión productiva en infraestructura física, se llevarán a cabo conforme a lo previsto en la ley.

...

...

...

...

...

V a la VIII. ...

## **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.

**Tercero.-** Las reformas y adiciones a la ley en la materia que se requieran para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en este decreto, deberán entrar en vigor a más tardar a los tres meses de la publicación de este decreto en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro □a 13 de diciembre de 2005.

Dip. Ángel Alonso Díaz-Caneja (rúbrica)

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE LA LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, DE LA LEY DE PLANEACIÓN, DE LA LEY DE PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PÚBLICO FEDERAL, DE LA LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO, Y DE LA LEY ORGÁNICA DE PETRÓLEOS MEXICANOS Y ORGANISMOS SUBSIDIARIOS; Y CREA LA LEY FEDERAL DEL CONSEJO TÉCNICO DE PLANEACIÓN Y REGULACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO, A CARGO DE LA DIPUTADA ROSA MARÍA AVILÉS NÁJERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

La suscrita, diputada federal Rosa María Avilés Nájera, del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones constitucionales y legales: el artículo 28 constitucional, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la Ley de Planeación, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, y la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, con objeto de crear la Ley Federal del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El sector energético es estratégico para la consecución de un desarrollo sostenido, sustentable e incluyente. Debe mantenerse la propiedad de la nación sobre las industrias petrolera y eléctrica, como lo establece la Constitución en los artículos 27 y 28.

Partiendo de lo anterior, proponemos que para asegurar la soberanía en materia de energéticos, el desarrollo y aprovechamiento sustentable, y que la explotación racional de los recursos naturales sea para beneficio de la nación, es necesario:

Mantener la propiedad de la Nación sobre las industrias petrolera y eléctrica, como lo establece la Constitución en los artículos 27 y 28.

Preservar el principio de servicio público de energía eléctrica que garantiza el abasto general independientemente de los niveles de ingreso de los consumidores.

Conservar y fortalecer la facultad del Estado en la planeación nacional a mediano y largo plazos, y en el caso del sector energético, deberá aprobarlo el Congreso de la Unión, particularmente, la Cámara de Diputados.

Preservar, con autonomía de gestión y presupuestal, a las empresas públicas, que son parte de la propiedad de dominio directo de la Nación, tanto en lo que hace a la industria petrolera y sus ramales de gas, petroquímica y refinación, como, lo que es servicio público en la industria eléctrica.

Impulsar la autonomía de las empresas públicas para mantener un suministro seguro y de calidad de la explotación de la riqueza petrolera, así como la de energía eléctrica, con un régimen tributario distinto, entre otros.

### **Importancia del los hidrocarburos en la economía mundial**

El proceso de la globalización que hoy prevalece en todo el orbe, ha provocado que las economías de todos los países se interrelacionen con más intensidad que en toda su historia. Y si bien el desarrollo mundial, no ha sido homogéneo, la interdependencia

internacional, es con mucho, más estrecha y especializada, principalmente, entre los países industrializados.

En este marco, el sector energético campea, como uno de los sectores con mayor importancia, pues el crecimiento de la economía mundial ha descansado sobre la industrialización; y esta, a su vez, depende del petróleo, el carbón y el gas, que son la base energética primaria (combustibles) que mueve al mundo industrializado.

En 2003, el consumo de energía primaria por tipo de fuente, registró la siguiente distribución: el primer lugar, lo mantuvo el petróleo con un 37.3%, seguido, del carbón con 26.5%, y el tercer lugar lo ocupó el gas natural con un 23.9%, la núcleo energía e hidroenergía, reportaron, ambas 6.1%. En general, la demanda mundial de energía creció 2.9% en 2003 respecto de 2002.

En retrospectiva, durante la década pasada, el consumo de gas natural registró un crecimiento promedio anual de 2.2%, mayor al consumo de energía primaria total, que fue de 1.7%, en tanto que la del carbón fue equivalente a la del petróleo con 1.5%, y sólo la núcleo eléctrica se acercó con 1.9%, dejando en último término a la hidroenergía con 1.1%.

El principal consumidor de gas natural seco en el mundo es Estados Unidos con un 60,935 millones de pies cúbicos diarios (mpcd), que en términos porcentuales representan 24.3%, seguido de la extinta URSS, Reino Unido, Canadá, Alemania, entre otros, con 22.5%, 3.9%, 3.4%, y 3.3%, respectivamente.

De tal suerte, que las economías industrializadas son quienes más consumen energéticos, y según diversas estimaciones, se mantendrá esta tendencia, en las próximas dos décadas. Por ejemplo, se sostiene que en los próximos veinte años, el petróleo y el gas seguirán siendo materias primas insustituibles en la generación de energía primaria, sobre todo en los países capitalistas industrializados. Tres serán las regiones de mayor consumo de petróleo, a saber: América del Norte, que si bien se estima que se mantendrá un alza, pero será menor a los Índices actuales, al pasar de

31.5% en 1995 a 26.5 en el 2020; similarmente, Europa lo hará de de 30.1% a 27.0%; en contraste, Asia, aumentará en casi siete puntos, al pasar de 28.6 a 35%.

Cabe añadir que, algunas economías emergentes también habrán de aumentar su consumo de petróleo y gas, debido fundamentalmente, a su crecimiento demográfico y la escasa comercialización de fuentes alternas de energía, pero sobre todo la ausencia de una normatividad ecológica, que permite el uso de los hidrocarburos que son altamente contaminantes.

### **Los precios del petróleo en el mercado internacional**

Los expertos y especialistas en el mercado internacional de los energéticos concuerdan en que las cotizaciones del precio del petróleo no declinarán, a niveles inferiores de precios como los alcanzados a finales de 2003, fundamentalmente, por factores como los siguientes:

- a) Se espera un eventual crecimiento de la demanda mundial, incluso, aunque en EUA se desacelerará su actividad económica debido al crecimiento de China y de India.
- b) La poca o casi nula capacidad de aumentar la producción de los principales países exportadores de petróleo.
- c) Los factores adicionales de riesgo que porta la guerra que mantienen Bush en el golfo Pérsico.
- d) La disminución de la producción, y por tanto de la oferta mundial en Yukos, Rusia.
- e) Las reservas de petróleo crudo que declinan en todo el orbe y no se reponen, incluso para el caso de los consorcios multinacionales con tecnología de punta para explorar en plataformas marinas (aguas profundas). Cabe destacar, que los actuales yacimientos en explotación activa, fueron descubiertos en las décadas de los años sesenta y setenta, en la denominada época de auge petrolero.

Bajo esta perspectiva, por ejemplo, en agosto de 2005 los precios del crudo en el mercado internacional alcanzaron más de 70, 67 y 54 dólares el WTI, Brent y la mezcla mexicana, respectivamente.

Lo que corrobora las previsiones, que desde el primer trimestre de 2005 señalaban que los precios del petróleo mantendrán su tendencia alcista.

Nuestro país, como parte de este orden económico internacional, y sobre todo, que posee en su territorio nacional recursos energéticos diversos muy importantes, entre los que destacan los hidrocarburos, la generación de energía eléctrica, así como, otras fuentes de energía renovable, uno esperaría que la política energética debería tener un destacado papel dentro de la política económica, pues, a partir de ella, podría impulsarse el desarrollo nacional, como se establece en la Constitución. Empero en la práctica, se advierte una ostensible distancia. De hecho, una gran mayoría de los habitantes del país, perciben que esta la riqueza petrolera no se ha traducido, ni con mucho en su beneficio.

### **La política energética mexicana en el modelo neoliberal, 1982-2005**

En general, el modelo neoliberal aplicado en último cuarto de siglo ha consistido en la instrumentación de una política económica, eminentemente, restrictiva; que disminuyó el gasto público, a partir de la reducción súbita de la inversión pública y socavando, gravemente, el poder adquisitivo de los salarios. Todo, con el fin de asegurar el pago del servicio de la deuda externa a los acreedores internacionales.

En este marco, la política energética ha sido severamente afectada por la instrumentación de las políticas neoliberales (1983), desde que dio inicio en el Sexenio de Miguel de la Madrid.

Pero fue en la administración del Presidente Salinas cuando se llevaron a cabo diversas modificaciones que afectaron las bases estructurales-institucionales y jurídicas sobre las cuales se había venido desarrollando el crecimiento y desarrollo de la nación azteca. Destacando, especialmente, las bases sobre las que descansaba la política energética.



Tal es el caso de las modificaciones que se realizaron en el sector energético, como la reforma a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (1992), que dio paso libre a la inversión privada, pero, fundamentalmente, la extranjera; el decreto de creación (1993) de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), para preparar el terreno del para la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1994, entre otras.

Con Ernesto Zedillo, se modificó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo de Petróleo (1998), que allanó, también, el camino a la inversión privada en el subsector de gas, al tiempo de ensanchar las atribuciones y funciones de la CRE, para pasar de un órgano de consulta técnico a un ente regulador de los particulares, con amplias facultades y competencias, tanto en el sector eléctrico como en el transporte, almacenamiento y distribución del gas. En este contexto, los productores independientes, tuvieron su etapa dorada de crecimiento, al pasar, de 1996-2001 de cero a más de 9 mil millones de dólares.

Por su parte, en los primeros dos años de la administración del Presidente Vicente Fox, si bien dejó que la privatización silenciosa continuará su curso, su administración ha sido marcada por los constantes embates publicitarios tanto en el territorio nacional y, fundamentalmente, en sus giras internacionales, así como la presentación de diversas iniciativas de ley, del Ejecutivo para acelerar la privatización Primero, fue la del sector eléctrico (2002), que fue rechazada en el Senado, y en 2005 se presentó la iniciativa para modificar la Constitución para dar paso a la iniciativa privada en el ramo del gas natural no asociado al petróleo en septiembre de 2005, a raíz del huracán Katrina y de Rita que afectaron la producción de gas ocasionando un elevado incremento en el precio del gas de 10 dólares por BTU a 15 dólares.

### **Las finanzas públicas y la dependencia estructural de los ingresos petroleros**

El régimen que prevaleció hasta el 2005, fue diseñado y puesto en práctica en la administración del Presidente Carlos Salinas (1993). Éste modelo, se caracteriza por que absorbe, por la vía fiscal, todo el excedente petrolero, para dos fines sustanciales:

Por un lado, el sostenimiento de las finanzas públicas y, por otro, asegurar el pago del servicio de la deuda externa, a los Fondo Monetario Internacional (FMI) y a la Banca Privada Internacional.

En la Administración del Presidente Zedillo, además de utilizar los recursos provenientes de la extracción del petróleo, para financiar al Gobierno Federal y el pago del servicio de la deuda externa y su amortización; también -a finales de 1997, financió el escandaloso fraude del Fondo Bancario de Protección al Ahorro, en donde se hallaban una cuantiosa tajada de capital privado nacional.

Cabe recordar, que después de las crisis recurrentes de 1982 y 1994, al capital nacional le habían acotado, sensiblemente, su participación en la "tajada" en el excedente petrolero, con la extinción de los subsidios. No obstante, con el cambio del Fobaproa al Instituto de Protección al Ahorro (IPAB) se le restituyó en masa su participación, pues la mayor parte de la cartera vencida, fue deuda fraudulenta del capital nacional; no obstante, al final del día, los banqueros nacionales mayoritarios vendieron sus activos al capital extranjero. En la actualidad, la mayor parte de los activos de la banca mexicana, están en poder de inversionistas extranjeros.

En términos de recursos monetarios, el excedente petrolero, ha significado un poco más de un tercio del total de ingresos que recibe el Gobierno Federal; contrastando con la disminución de las inversiones públicas en el sector, que no sólo han disminuido, sino que han sido sustituidas por un sistema de inversiones financiadas por particulares a largo plazo: Pidieregas (Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público), y que, además son las de mayor costo financiero.

Por todo lo anterior expuesto, podemos decir que, en general el régimen fiscal de las empresas públicas, en el sector energético, pero especialmente, Pemex ha tenido un carácter eminentemente recaudatorio, pues les ha extraído a éstos organismo todos sus excedentes para sustentar las finanzas públicas, así como para el pago de deuda

externa del país a los organismos internacionales frente a la incapacidad recurrente de la autoridad hacendaría, para aumentar los ingresos fiscales no petroleros.

Pero lo más grave de todo, es que la instrumentación de esta distorsión en la estrategia energética ha sido derivada, fundamentalmente, por la ausencia de una verdadera política energética de estado. Al principio, esto no se percibía tan nítidamente, sin embargo, una vez que han transcurrido décadas y que, observamos que el país con todo y su riqueza petrolera ha tenido un raquítico desempeño: al menos en este sexenio, el promedio de crecimiento apenas supera el 1%.

Es decir, que los energéticos de que dispone la Nación no los hemos aprovechado para propulsar el crecimiento, por el contrario, se ha desplomado la inversión pública productiva que históricamente se hacía en el sector, creando, con ello, de facto un nicho de mercado para las empresas privadas extranjeras, pues dados los elevados montos de inversión que se requieren en la industria eléctrica o la de hidrocarburos, las empresas mexicanas, por sí solas, quedan en automático fuera de cualquier tentativa para invertir.

Lo anterior queda de manifiesto cuando, haciendo un recuento en el tiempo, encontramos que, ese proceso tuvo su origen en la década de los años noventa, especialmente en el año previo a la entrada en vigor del Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que ocurrió en 1994.

Con este motivo, fue necesaria la modificación a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, que definió lo que no era servicio público, donde la figura triunfante fue la modalidad de productores independientes de energía (PIE), pues entonces, como ahora, los montos de inversión requeridos, constituyen una restricción a los inversionistas nacionales.

En aquella etapa, la política energética prevaleciente, justificó el impulsó del uso intensivo de tecnologías de ciclo combinado que utilizan gas natural como combustible primario para la generación de energía eléctrica, arguyendo que despide menores

cantidades de contaminantes, y se reducen los requerimientos de inversión para la generación de energía eléctrica.

Sin embargo, como era de esperarse, a quien más favoreció, de manera directa, fue a las empresas extranjeras, así lo demuestran los hechos: en 2004, los PIE producen más del 30% de la energía eléctrica, lo cual explica, por qué en 2004, Pemex, destinó el 56.6% de las ventas internas de gas natural para venderlo al sector eléctrico.

Cabe destacar que cuando se instrumentó dicha política, el precio del gas natural se había mantenido estable, incluso, en 1999 costaba menos de dos dólares el millón de BTU (Unidad Térmica Británica), no obstante, para agosto de 2005 se incrementó más de 500%, alcanzando casi los 11 dólares (USA). Unas semanas después, en septiembre, con el paso de los huracanes Katrina y Rita, que afectaron severamente, la infraestructura de producción y refinación de petróleo en el Sur de los Estados Unidos, el precio rebasó los 15 dólares por millón de BTU.

En 2004, la balanza comercial, reportó importaciones por más de mil quinientos millones de dólares por concepto de gas natural, que es utilizado en la petroquímica, en la industria, para consumo doméstico, etcétera, en lugar de comprar maquinaria o tecnología de punta, para educación, entre muchos otros.

Lo que llama la atención, es que la Secretaría de Energía, que es la instancia encargada de diseñar, formular y delinear la política energética del país no ha mostrado interés alguno para recular o dar el más mínimo toque de timón, a la política energética, pese a que en las mismas prospectivas de los diversos subsectores o ramas de actividad económica del sector energético que elabora la Sener, se preveía una tendencia, pronunciada, al alza del precio del gas natural.

En efecto, algunos hechos que dan cuenta de lo anterior son

Que durante la década pasada el crecimiento del consumo del gas natural fue del 2.2%, mayor a la del mismo petróleo o el carbón, con 1.5% y 1.7%, respectivamente.

En Estados Unidos, ante el incremento del precio del combustible en cuestión, en el periodo 2002-2003, había registrado una caída de 4.9% en su utilización para la generación de energía eléctrica e industrial.

China, con una población de más de 1, 300 millones de habitantes mantuvo durante la década pasada, un crecimiento del más de 8 puntos porcentuales, que lo ubican como el segundo consumidor de energía en el mundo, y que ha cimentado su desarrollo en el uso del carbón como su principal fuente de energía con 67.2% del total de los energéticos utilizados, el segundo lugar lo ocupó el petróleo con 24%, y el gas fue relegado, apenas a 2.6%.

Contrariamente, en nuestro país se mantienen incólumes los lineamientos en torno del uso de gas natural como combustible para la generación de energía eléctrica, por parte de la Sener y la CRE pese a que, todos los pronósticos convergen en que el precio del gas natural mantendrá su carrera alcista en el corto y el mediano plazo.

Más aún, se siguen licitando contratos para la generación de energía eléctrica por parte de productores independientes, quienes además, no compran manufacturas eléctricas en el país, pues toda la proveeduría para la industria las importa de sus países de origen. Es decir, que no contribuyen a generar una demanda interna.

### **El decálogo del Presidente Fox como respuesta del impacto de los huracanes *Katrina* y *Rita* en la economía nacional**

Después de los eventos meteorológicos de Katrina y de Rita, que se suscitaron en el mes de septiembre y que dañaron parte de la infraestructura productiva de refinación y de las plataformas petroleras de extracción del Sur de Estados Unidos, provocó que los precios del gas natural se dispararán de poco menos de de 11 dólares por millón de BTU de EUA a más de 15 dólares.

En este contexto, se dio la declaración del decálogo de medidas para el sector energético, que anunció el Presidente Fox, el 12 de septiembre, lo que evidenció una vez más que no hay planeación estratégica, en el gobierno.

Por el contrario, refleja que es errática, inconsistente y privatizadora, pues las medidas contenidas en el denominado decálogo para el sector energético, como el tope para el precio del gas natural de 7.65 dólares por millón de BTU (Unidad Térmica Británica), el incremento de las tarifas eléctricas y de gas licuado que se anunció hasta 4% para el 2006, el mantenimiento del subsidio del 28% a los consumidores de uso doméstico que se estableció en mayo pasado, entre otras, tienen como finalidad, amortiguar el impacto del incremento del gas natural derivado de los eventos meteorológicos mencionados.

Pero sólo beneficiarán a los particulares que tengan contrato con Pemex, pues por ejemplo, la CFE, como organismo paraestatal tendrá que pagar el precio al que se importe, en tanto que los productores independientes, pagarán el precio subsidiado de 7.65 dólares por millón de BTU, que será subsidiado con ingresos fiscales.

Esto es incongruente, incluso, con los mismos postulados que sostiene la actual política económica, de mantener la estabilidad macroeconómica y la disciplina financiera, a través de mantener gasto público restrictivo, al grado de que la Secretaría de Hacienda no autoriza inversión pública para Pemex o a CFE, con los recursos de propio sector.

Veamos el caso de Pemex, que en el 2004, pago impuestos y derechos por más de 473 mil millones de pesos a la Secretaría de Hacienda, que representan más del 75% de sus ingresos brutos de la paraestatal, y más de 105% de su utilidad neta. En un parangón con las empresas privadas, observamos que éstas últimas pagan menos del 30% por ISR. Es decir, que toda la renta petrolera la absorbe el Gobierno Federal a través del régimen fiscal, y que equivale a un tercio de todo el gasto público federal.

En este contexto, el anuncio de la iniciativa para la apertura a la inversión privada nacional y extranjera en el área de extracción en el ramo del gas natural no asociado al petróleo, con el argumento de que no hay recursos financieros para inversión, cuando se le extraen todos los flujos de efectivo que genera Pemex, es

verdaderamente, tramposa, y tendenciosa, pues atenta contra los intereses de la Nación y confunde a la opinión pública.

Desafortunadamente, el que seguirá perdiendo es Pemex, pues dejará de recibir recursos para canalizarlos a la iniciativa privada, mientras Hacienda, no sólo sigue sin aumentar la recaudación, sino que como lo ha afirmado José María Subirán, Director del Servicio de Administración Tributaria (SAT) se pierde el 40% de la recaudación por evasión fiscal (Véase declaraciones del y Criterios de Política Económica de 2006, para la estimación de recaudación que elabora la SHCP).

En este escenario, es urgente e inaplazable que se rediseñe la actual política energética acorde con la disponibilidad de recursos energéticos nacionales, que se le provea de la flexibilidad necesaria para corregir o enmendar en función de los cambios de expectativas que se generen en el mercado internacional.

Si bien el gobierno, en su papel de administrador de los recursos de la Nación, debe velar, entre otras funciones, por el suministro seguro y confiable, al menor costo, como lo establece la Carta Magna, también le corresponde al Poder Legislativo, en el ámbito de su competencia la responsabilidad de impulsar la creación de leyes que garanticen una verdadera planeación estratégica (de largo plazo), pues la política energética no puede estar función de ocurrencias, de vaivenes políticos electoreros, de políticas coyunturales macroeconómicas, y en general, toda la sociedad debe cobrar conciencia para que se exija que el óptimo aprovechamiento de la riqueza energética para el desarrollo del país, y de las futuras generaciones.

De no actuar, con oportunidad y con visión de largo plazo, inexorablemente, tendrá consecuencias lamentables para nuestro país, pues se está diluyendo la oportunidad de utilizar nuestro petróleo y otras fuentes alternativas de generación de energía como palanca para impulsar y detonar el crecimiento económico; el desarrollo y conformación de cadenas productivas, como en el caso de los petrolíferos y refinación y otros derivados; de contribuir a impulsar una mayor competitividad de los sectores

productivos y un efecto de arrastre sobre aparato productivo en su conjunto; en fin, de perder, las bondades de lo que los economistas denominan "un círculo virtuoso".

### **El diseño y formulación de la política energética vigente**

La política energética vigente el país tiene sus ejes rectores en el Programa Sectorial de Energía 2001-2006 presentado por el Ejecutivo Federal en octubre de 2001.

Dicho programa surge de la consulta nacional que realiza la Sener, de conformidad con lo que establece el artículo 26 Constitucional, que faculta al Poder Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan, los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal, coordine mediante convenios con las entidades federativas.

No obstante, la política energética instrumentada ha demostrado que ha sido errática e inflexible, así como adolece de la racionalidad y sustentabilidad.

Antes bien, se ha visto directamente afectada por coyunturas políticas, electorales, etcétera, así como de políticas macroeconómicas restrictivas que afectan su desempeño en el corto plazo, lo que provoca que la política energética del país sea incierta y coyuntural, lo cual erosiona el rol estratégico que la Constitución le confiere en el desarrollo nacional y en el bienestar de los mexicanos.

Por lo que hace a la estructura jurídica e institucional actual, de la administración pública federal, se puede observar que empezó a redefinir a partir de la administración del Presidente José López Portillo, como respuesta a la nueva etapa en la que se encontraba el país y su entorno mundial.

Para ilustrar lo anterior, es interesante, corroborar que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal entró en vigor en 1976, la Ley de Presupuesto,



Contabilidad y Gasto Público Federal en 1976, la Ley de planeación en 1983, la Ley Federal de Entidades Paraestatales en 1986, etcétera.

Cabe señalar que en esta etapa, todavía prevalecía un modelo político-económico con un fuerte matiz presidencialista. Así lo demuestra el marco jurídico, así como el andamiaje institucional de aquella época, pues, en general, le confería amplias prerrogativas y facultades al Ejecutivo federal.

No obstante, la situación ha cambiado y, evolucionado. Así lo demuestran los múltiples cambios que se han hecho a las leyes citadas, así como la creación de nuevas como la Ley de Procedimiento Administrativo que fue promulgada en 1996, La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en 2000, entre otras.

En esta lógica, también se hace indispensable un nuevo esquema institucional que se ajuste a las nuevas condiciones y circunstancia.

De esta forma, todos los argumentos mencionados, apuntan en el sentido de reforzar la necesidad de que la reforma propuesta para el sector energético sea integral y retome las nuevas necesidades del contexto descrito.

### **La autonomía de gestión, financiera y presupuestal de los organismos descentralizados del sector energético**

El hecho de que estemos proponiendo una institución reguladora en el sector energético, de ninguna manera pretende acotar o menguar la capacidad y flexibilidad operativa para que cumplan cabalmente, las funciones para las cuales fueron creados los organismos descentralizados del sector, ya sea en la explotación de hidrocarburos, gas natural, licuado de petróleo, etcétera, o bien en la generación de energía eléctrica.

Por el contrario, compartimos la visión de que la autonomía de gestión es imperativa para que los organismos descentralizados del sector energético, cumplan con eficiencia productiva y sustentabilidad del medio ambiente, su objetivo productivo. Sin embargo, lo que si es imperativo es que exista supervisión y regulación independiente

a la empresa. Es decir, una instancia que sirva de escudo jurídico e institucional de las acciones de otras instancias gubernamentales.

Ello, en virtud de que hasta ahora, las diversas instancias de la Administración Pública Federal, facultadas para intervenir por alguna circunstancia en alguna de las distintas etapas del proceso sea de explotación y/o extracción, generación de energía eléctrica, etcétera, e incluso desde la etapa de la autorización de los proyectos tanto de inversión, mantenimiento, etcétera, forman toda una maraña o entramado jurídico e institucional, que han coaccionado y entorpecido su desarrollo como empresas eficientes.

Para ejemplificar lo anterior, cabe destacar la facultad que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la Secretaría de Hacienda, para aprobar los gastos e inversiones que llevan a cabo las dependencias de la Administración pública Federal, y que si bien se justifica para fines de control del gasto público, en el caso de Pemex, o CFE, se erige en coacción de la autonomía de gestión de dichos organismos; otro tanto ocurre con la aprobación de las plazas de empleados de las paraestatales; o lo que es más grave, que el presupuesto de estas dependencias forme parte del Presupuesto de Egresos de la Federación, entre otros casos.

Este tipo de acciones han impedido que las empresas actúen con la flexibilidad operativa que requiere la actividad productiva, para tomar decisiones oportunas y congruentes con un plan estratégico, que incluso, a veces pudiera contemplar la opción de no llevar a cabo el proyecto.

En razón de situaciones de tipo jurídico, así como por el andamiaje institucional vigente, se está proponiendo modificarlos para adecuarlo a la etapa actual, y con ello permitir que los organismos descentralizados funcionen con la gama de bondades, beneficios, que le den flexibilidad operativa, autonomía de gestión, pero con transparencia, rendición de cuentas, en este sector que es eminentemente estratégico para el país.

Conscientes de la complejidad del tema que nos ocupa, consideramos pertinente, puntualizar, de manera sintética, cuales son las partes estructurales que intervienen en el proceso.

En primer lugar, tenemos que el dueño de los recursos es la nación.

En segundo lugar, el administrador de dichos recursos, que es el Gobierno Federal.

El operador es Pemex.

Lo que estamos proponiendo es un órgano técnico regulador y supervisor independiente.

Bajo esta perspectiva, cada una de las partes tiene su ámbito de competencia y de responsabilidad definido en el marco jurídico e institucional. Así que, los planteamientos de modificaciones jurídicas e institucionales, metodológicamente, se mantendrá esta estructura.

Esta institución técnica e independiente podría brindarle la flexibilidad a la gestión de la empresa, en la medida de que este proceso, al ceñirse, estrictamente, a criterios técnicos, económicos y ambientales y no de tipo políticos, electorales, o de políticas macroeconómicas, se podría tomar decisiones de acuerdo con el plan estratégico o incluso, ante cambio de expectativas, o de inminente riesgo, de cancelar proyectos, rectificar el camino, etcétera. Naturalmente, siempre y cuando garanticen la explotación óptima, en términos económicos y sustentables, es decir que guarden armonía con el medio ambiente.

Y ulteriormente, que la riqueza que se genere en el sector energético, se utilice como palanca de un desarrollo económico más equitativo de la sociedad mexicana como lo establece la Constitución.

En resumen, esta iniciativa propone la creación de un ente regulador autónomo, que vigile y garantice que la política energética realizada por el Ejecutivo Federal y, aprobada por el Congreso de la Unión, se cumpla cabalmente.

A continuación enunciamos, los principios fundamentales que debe cumplir la Política Energética de Estado, a saber:

Desarrollar la planeación y programación del sector energético con visión de largo plazo; establecer las estrategias para lograr un desarrollo sustentable, que armonice la

explotación racional de los recursos naturales y económicos del país, y al mismo tiempo que mejore el bienestar de todos los mexicanos.

Y, de manera, más específica, integrar los siguientes puntos:

1. Garantizar el uso soberano de sus recursos energéticos para su mejor aprovechamiento y le permitan desarrollar la economía y la sociedad de acuerdo a planes y prioridades nacionales, así como la exclusividad del Estado para la explotación de sus recursos estratégicos de hidrocarburos y electricidad.
2. Fortalecer nuestras empresas públicas energéticas para impulsar el crecimiento económico nacional garantizando el suministro suficiente, con calidad y a precios redituables y competitivos de los energéticos e insumos producidos por las mismas.
3. Elevar el bienestar de las familias mexicanas mejorando el acceso, la calidad y los precios de los bienes y servicios públicos de energía.
4. Crear cadenas productivas a través de las empresas públicas de energía y con las empresas proveedoras de insumos y bienes de capital.
5. Integrar a las instituciones educativas y científico técnicas como soporte de la investigación para su desarrollo.
6. Reestructurar el aporte del sector energético en materia de ingresos fiscales para la hacienda pública federal, las entidades y los municipios del país.
7. Sentar las bases hacia una transición energética a tecnologías renovables limpias.
8. Reformar el funcionamiento institucional de los organismos públicos de la energía para dotarlos de la autonomía necesaria, políticas de Estado, direcciones profesionales, rendición de cuentas transparentes.

9. Corresponsabilizar a los trabajadores del destino de su sector, en un marco laboral, equitativo, democrático y transparente para preservar sus derechos laborales, y con ello, a la industria energética nacional.

10. Establecer legalmente que las reservas de hidrocarburos y el margen de reserva del sistema eléctrico nacional deben ser consideradas objetivos estratégicos de seguridad nacional cuyas magnitudes debe establecer explícitamente el Congreso.

11. Propiciar el ahorro y uso eficiente de energía en la población a través de crear una política pública y una cultura social de uso eficiente y ahorro de energía, que evite el desperdicio y el despilfarro...

12. La promoción del desarrollo regional más equilibrado.

13. La prevención de riesgos a través del mantenimiento de la infraestructura de los organismos del sector a fin de evitar, la gran cauda de accidentes de trabajo y, no se diga, los daños ecológicos, causados a la flora, fauna, los lagos, ríos, etcétera.

14. Contar con un sistema de administración con calidad e innovación orientado a satisfacer a las entidades del sector y a los ciudadanos con los servicios prestados.

De la conjunción de los elementos citados en los párrafos precedentes, podemos deducir que, planeación económica y el establecimiento de políticas estarán encaminadas a alcanzar el desarrollo económico, en su sentido más amplio, razón por la cual requieren de instrumentos adecuados que permitan por una parte analizar la realidad del momento y por otra prever el comportamiento futuro de las variables relevantes. De ahí que es imperativo monitorear constantemente, a través de índices de desempeño, así como otros factores en el mercado internacional de los energéticos. Todo, sin olvidar, que la función estratégica de este sector es la de actuar como palanca del crecimiento y desarrollo económico del país.

Así que, el éxito de la planeación dependerá de la asignación eficiente de los recursos; de la coordinación efectiva entre las diversas instancias institucionales, niveles de gobierno y de la incorporación de los actores económicos y sociales, y máxime cuando

se trata de una planeación de largo plazo, de un sector estratégico como el energético, que involucra el porvenir de otras generaciones de mexicanos. Es por ello que, se propone que el Plan Sectorial de Energía, lo realice el Ejecutivo Federal como parte de sus obligaciones administrativas y competenciales pero que sea presentado al Congreso de la Unión para su aprobación.

Además, el nombramiento del Comisionado-Presidente del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético, puede ser impugnado por la Cámara de Senadores por mayoría calificada, cuando su calidad profesional y/o moral se ponga en duda por hechos fundados.

En otras latitudes, existen evidencias empíricas de que las necesidades estratégicas y de planeación en materia energética, han originado que países como Chile, España, Francia, Noruega, Canadá, etcétera, crearan organismos altamente especializados para diseñar, proyectar y concebir políticas públicas de desarrollo energético. Estos órganos asumen fundamentalmente funciones y responsabilidades de planeación energética; se erigen como entidades que dictan la política energética nacional; impulsan la optimización en el aprovechamiento de los recursos naturales.

En el caso de nuestro país, atendiendo a las características del sistema jurídico mexicano, esta iniciativa propone crear una entidad de la administración pública denominado **Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético (CTRSE)**, con autonomía técnica, de gestión, presupuestal, y sus resoluciones tendrán fuerza vinculante para los organismos y las dependencias del sector energético.

La autonomía técnica y operativa con que se propone nueva institución reguladora lo dotará con un mecanismo que le permitirá supervisar que los organismos se ajusten a lo estipulado en la política energética propuesta por el Ejecutivo Federal y aprobada por el Congreso de la Unión, en este caso sería la Cámara de Diputados, así como proponer nuevas medidas regulatorias y sancionar transgresiones a la normatividad en la materia.

También se busca que las decisiones que tome el nuevo ente regulador en la materia y su relación con otras instancias que se relacionen, tenga un carácter vinculante a esas decisiones, para que por sí mismas constituyan instrumentos normativos.

Esta nueva instancia, fungirá como un órgano técnico-especializado de regulación del Gobierno Federal. Asimismo, ejercerá otras funciones como el seguimiento y evaluación, del desempeño de la actividad en el sector, con el objeto de pulsar permanentemente los resultados, los objetivos y las metas trazadas en el sector.

Su personal deberá ser altamente especializado en materia de energía, para que vaya a la vanguardia en materia de investigación el sector energético, también sería el órgano técnico para el caso del sector eléctrico. Ambos subsectores tendrían que quedar integrados en un consejo de regulación para todo el sector.

Otro elemento de no menor importancia es que el Consejo Técnico de Regulación propuesto se apoyaría de diversos Comités para el desahogo y resolución de asuntos de naturaleza específica.

A continuación se enuncian los siguientes:

El Comité de Planeación Estratégica, Evaluación y Transparencia, tendrá el encargo de evaluar lo realizado contra los proyectos, objetivos y metas específicas que se indique en el plan sectorial de energía, tanto en el subsector de hidrocarburos, como en el subsector eléctrico. Presentará un dictamen en donde indique las desviaciones, insuficiencias, grado de avance en términos reales contra lo estimado en el Plan, así como proponer las medidas correctivas en forma y tiempo, y sus respectivos escenarios que involucren las decisiones asumidas.

El Comité de Normatividad y Regulación, auxiliará al Consejo en sus facultades normativas y regulatorias.

El Comité de Auditoría define los esquemas de auditoría preoperativa y post-operativa para los organismos descentralizados que desempeñen funciones productivas en el

sector energético, así como hacer públicas y transparentes sus observaciones al Consejo de Administración de la Pemex, en el caso de hidrocarburos, y en su caso, a Junta de Gobierno de CFE.

El Comité Disciplinario y de Arbitraje, realizará, vigilará, resolverá y sancionará se integrará con expertos en su área las infracciones de la normatividad vigente.

Además, se aplicará la certificación del personal técnico de los comités con el objeto de garantizar que dicho personal cuente con los conocimientos necesarios en su materia.

En general, los cambios que se proponen en esta iniciativa, tienen la pretensión de buscar un nuevo modelo de estructuración del sistema jurídico especial para hacer más eficientes las actividades productivas y de generación del sector energético nacional.

Con este objetivo, empezaremos describiendo las siguientes reformas:

### **Los artículos 26 y 28 constitucionales**

El artículo 26 constitucional faculta al Poder Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan, los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal, coordine mediante convenios con las entidades federativas.

En efecto, la Constitución establece que el ejercicio de la planeación deberá hacerse en los términos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y que es una competencia del Ejecutivo.

Asimismo, remite la participación del Congreso de la Unión, a lo que establece la Ley de Planeación, que consiste en dar su opinión sobre el Plan Nacional de Desarrollo



que elabora el Ejecutivo Federal. En este documento se plantea las directrices generales que la administración sexenal en turno, se proponga alcanzar al término de su gobierno.

Sin embargo, por la trascendencia del sector energético para el país, y que así se concibe en la Constitución, es conveniente, que la responsabilidad de la formulación de los planes sectoriales de las áreas estratégicas sea compartida, también por el Congreso de la Unión, a través de la aprobación del plan estratégico de largo plazo, de lo cual saldría enormemente beneficiada la sociedad mexicana, toda vez que, con ello se auspiciaría una política energética de estado. Es decir, que no estuviera sujeta a los vaivenes de políticas coyunturales, electorales, etcétera.

Así que con base en lo anterior y fundados en lo que establece el artículo 28 Constitucional, se propone la adición al artículo 5 de la Ley de Planeación, para que, en el caso del plan sectorial de largo plazo, como parte del Plan Nacional de Desarrollo, que elabora y presenta el Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión lo apruebe.

### **El artículo 28 constitucional**

Este artículo establece diversas consideraciones, pero esencialmente, para el tema que nos ocupa, señalaremos dos en particular. Por un lado, en el párrafo cuarto, determina las funciones de exclusividad del Estado en áreas estratégicas como petróleo, los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, entre otras. Por otro lado, sostiene -en el párrafo quinto- que el Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo.

Con base en lo anterior se propone la creación de un órgano regulador independiente en el sector energético.

### **□La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las formas en que deberán organizarse las dependencias y entidades encargadas de la administración pública, de conformidad con el artículo 90 constitucional. En este ordenamiento se asignan las atribuciones de cada una de las dependencias del Poder Ejecutivo Federal y de las entidades paraestatales, entre las cuales se encuentran los organismos descentralizados.

Los cambios propuestos se describen a continuación.

El artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de la Administración Pública Federal, la iniciativa propone que dentro de la Administración Pública Centralizada, se considerarán también a las Autoridades Autónomas, mismas que se sujetarán al cumplimiento de su objeto y el ejercicio de sus atribuciones en marco de las leyes reglamentarias de su ámbito.

En este caso, conviene tener presente, que si bien el Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético, va a tener competencias sustantivas, en su carácter de órgano del Estado, que supervisa, vigila que se cumpla la formulación de la política energética, pero sobre todo se busca que provea la flexibilidad necesaria para que se lleven a cabo las medidas correctivas oportunas que se requieran para cumplir con su objeto, entre otras.

Así que esta propuesta busca la integración formal de la figura de un órgano autónomo por Ley en la Administración Pública Centralizada, para áreas estratégicas, por ello, se propone que en la Administración Pública Centralizada se le adicione la figura de órganos autónomos por ley.

El artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece diversas prerrogativas de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca para el cumplimiento de sus funciones en materia ambiental y ecológica, pero particularmente, la fracción V en lo relativo a vigilar y estimular, en coordinación con las autoridades federales, estatales y municipales, el cumplimiento de las leyes, se

propone la adición de una nueva fracción VI y que se corra la numeración. Con ello, se pretende facultar al Consejo para que lleve a cabo la vigilancia y supervisión en materia ambiental, de lo estipulado en la política energética sectorial, la cual, desde luego deberá incorporar la sustentabilidad en las actividades productivas del sector.

Asimismo, para un efectivo sistema de planeación energética a corto, mediano y largo plazos, se adicionan las fracciones XII y XIII, que son atribuciones para que sea la Secretaría de Energía, quién vigile el cumplimiento de las obligaciones derivadas en materia de programación y presupuestación, contabilidad y evaluación; ejercer el control presupuestal de los servicios personales y ocupacionales del sector energético. Es decir, que la Sener será la instancia administrativa del sector.

Se deroga la fracción VI del artículo 33, que le otorga a la Sener la facultad sobre la vigilancia de los órganos descentralizados para que cumplan con la normatividad ecológica. Esto, con la finalidad de que el recién creado CTRSE, se coordine con las autoridades en la materia y aplique la normatividad de su ámbito.

### **La Ley Federal de las Entidades Paraestatales**

Su creación obedece a una ley que les confía la gestión de un determinado servicio o un conjunto de servicios públicos, dotándoles de personalidad jurídica, atribuyéndoles un patrimonio propio y proveyéndoles de una estructura orgánico-administrativa.

El artículo 90 de la Constitución federal señala que "las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal". Con base en esa disposición, se creó el ordenamiento que regula la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales mexicanas.

La presente iniciativa propone la exclusión de algunas disposiciones de esta normatividad a las empresas productivas del sector energético, como son Pemex, CFE y LFC. En su caso, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones atenderán y observarán lo que determine en su caso específico la Ley Federal del Consejo de Regulación del Sector Energético, y sólo en lo que no se oponga a esta ley

se aplicará en forma supletoria a la Ley Federal de Entidades Paraestatales y sus respectivos reglamentos.

### **La Ley de Planeación**

La Ley de Planeación es el ordenamiento al que se ciñen todos los entes de la administración pública federal, entre ellos, por supuesto, los organismos públicos descentralizados, en ella se establece una serie genérica de instrumentos para la planeación y programación en las entidades, como el realizar los programas sectoriales, institucionales y anuales.

No obstante, no delimita con claridad los objetivos ni detalla los contenidos de cada uno ellos, fundamentalmente, no distingue entre lo que es una empresa pública que requiere flexibilidad operativa en la toma de decisiones para actuar con oportunidad para dotar al proceso productivo de eficacia, conlleve incremento de la productividad, y por ende, sea más competitivo, de cualquier otra instancia que lleva cabo funciones que no tengan que relacionarse con un proceso productivo.

Por el contrario, la normatividad en la materia restringe las facultades de los órganos descentralizados del sector energético con actividad productiva como son Pemex, CFE, y Luz y Fuerza del Centro, para conferirle, expresamente, esta función al sector central, restándoles flexibilidad operativa y de gestión, así como manteniendo un férreo control presupuestal, fundamentalmente.

Lo cual afecta directamente, el desempeño de estos organismos, y no sólo por el comportamiento de otras entidades de la Administración Pública, sino de de la incidencia de factores y/o ingredientes de otros sectores de la economía nacional, que son ajenos, totalmente, al sector, como la baja recaudación de la Secretaría de Hacienda por evasión y/o elusión fiscal, ineficiencia, corrupción, etc.; por la aplicación de la política restrictiva del gasto para no calentar la economía y que no se cumpla con la meta de reducir la inflación; por el incrementote la deuda pública y su impacto en la

tasa de interés y, por consiguiente, en el costo financiero; si a las entidades federativas ya no les alcanzan los recursos, etcétera.

Entonces, resulta obvio que, tales circunstancias no sólo crean incertidumbre, sino que inciden directamente en el desempeño de las empresas públicas como Pemex, CFE y LFC.

De lo que se deduce, que la planeación en el sector energético no puede ser integral, ni garantizar la continuidad de los proyectos a mediano y largo plazos a partir de una legislación como la existente.

Se considera inconveniente proponer una reforma integral a la Ley de Planeación, pues en tal caso se tendría que añadir una sección de excepción a la regulación general de dicha Ley, para incluir una regulación especial para el sector energético, en cambio, se propone la creación de una nueva ley que específicamente solvete las necesidades de la planeación y programación en el sector energético nacional. Dicha ley establecerá las características orgánicas del ente de planeación antes citado, y especificará las formalidades del Plan y los programas del sector, así como los procedimientos para su formulación y los grados y niveles de obligatoriedad de dichos instrumentos.

Para dar cabida a la creación de dicha ley sin interferir en la relación armónica que guardan los diversos ordenamientos en la materia, se propone reformar los artículos suficientes de la Ley de Planeación vigente para establecer expresamente como salvedad en su ámbito de regulación al sector energético.

En este sentido, la reforma consistiría en imprimir modificaciones a los siguientes artículos: 5, para que en cumplimiento de sus atribuciones, el cuando el Presidente de la República presente el Plan Nacional de Desarrollo, al Congreso de la Unión para su "examen y opinión", presente en un capítulo especial el sector estratégico de energía, para que lo apruebe el Congreso. Esto, permitirá compartir la responsabilidad de compartir el destino de la Nación mexicana; 14, para excluir la planeación de

financiera y crediticia por parte de la Secretaría de Hacienda, y sea la Secretaría de Energía (previo dictamen del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético), quién lo proponga al Presidente de la República; y, 29, para incluir a la institución dentro de los procedimientos institucionales que le permitan participar a través de la dictaminación de los programas sectoriales e institucionales del que presenten los organismos descentralizados para su aprobación en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En cuanto a su estructura orgánica, el Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético se integra por diversos comités, para el desempeño de sus funciones.

El Consejo de Planeación, será presidido por el Consejero-presidente que será designado por el Presidente y podrá ser impugnado por el Senado por una mayoría calificada.

La iniciativa dispone que los acuerdos que se celebren en el seno del Consejo se decidan por mayoría de votos, y en caso de empate, el presidente goce de voto de calidad.

El Consejo contará con una Secretaria Técnica, su titular será designado por el comisionado-presidente del Consejo y ratificado por el pleno del mismo Consejo. En la iniciativa se especifican los requisitos que deben cumplir los candidatos a ocupar el cargo, así como sus facultades y obligaciones.

Para que el Consejo pueda tener una visión integral y regional de las necesidades o requerimientos energéticos del país, se dispone la reunión permanente con las autoridades estatales y municipales para lograr la coordinación de acciones en los distintos niveles de gobierno.

Por las implicaciones técnicas y científicas necesarias en la planeación energética, se contempla que dicha Consejo pueda ser auxiliada por universidades, centros de investigación o miembros de la comunidad científica, agrupaciones e instituciones

públicas o privadas para lograr sus fines. Podrán crear grupos de trabajo permanentes o transitorios para cumplir el objeto del Consejo.

La planeación en el sector energético se desarrollará fundamentalmente a través de los siguientes instrumentos y procedimientos:

1. A largo plazo:

a. Prospectivas del subsectores Hidrocarburos, Gas en todas sus ramificaciones, así como Petroquímica, del Eléctrico Nacional. Documentos que elaboran cada una de las direcciones de los organismos descentralizados y aprueba el Consejo de Gobierno. Deberá plantear las necesidades de expansión, adición, rehabilitación, modernización; en el caso del subsector eléctrico, se incorporará la sustitución o interconexión de las capacidades de generación, transmisión, distribución y abastecimiento, todo durante un periodo de 10 años; las metas que racionalmente se plantean para la atención de dichas necesidades; así como las medidas que se estiman necesarias para dar cumplimiento a dichas metas. La prospectiva servirá como un documento de análisis en torno de la situación que priva en cada uno de los subsectores de los que conforman el sector energético nacional y un planteamiento general de objetivos para dar dirección en la elaboración de los programas. Podrá ser modificada por el mismo procedimiento seguido para su creación.

b. Plan Nacional de Desarrollo (PND). En dicho programa habrá de incluir el Ejecutivo Federal un capítulo especial, relativo a Plan Estratégico del sector Energético. Este último deberá ser presentado a la Cámara de Diputados para su aprobación.

c. Programa Sectorial. Deberá sujetarse a lo establecido por el PND, y estar fundado en las prospectivas que elaboren, en su caso, las entidades del sector energético (CFE, LFC, Pemex, CRE). El Programa no podrá exceder el periodo de vigencia del PND, aún cuando ello signifique que no abarque el periodo total para el cual se planteen las prospectivas.

2. A mediano plazo:

Programa Institucional. Contemplará el desarrollo de proyectos específicos a mediano plazo para dar cumplimiento a los objetivos y metas establecidos en el Plan de

Desarrollo del Sector Energético. Puede emitirse para un periodo de hasta 5 años siempre que dicho periodo no rebase el tiempo de vigencia del PND.

Los directores generales de los organismos descentralizados tendrán bajo su cargo la elaboración de un anteproyecto de dicho Programa, para ser aprobado por sus respectivos Juntas de Gobierno, o Consejos de Administración, y remitido como proyecto a la Sener para su revisión conjunta con la Secretaría de Hacienda. Una vez que se hayan realizado los ajustes necesarios, el proyecto será remitido por medio del Ejecutivo Federal, y junto con las observaciones que en su caso realice.

### 3. A corto plazo:

Los programas anuales. La parte operativa y administrativa quedará a cargo de la Sener, De esta forma, esta última establecerá en detalle a través de planes anuales, las acciones por las que se desarrollarán los proyectos especificados en los programas institucionales, incluyendo las especificaciones en cuanto a los montos suficientes para cubrir las necesidades anuales de gasto corriente y de inversión, así como las posibles fuentes de financiamiento y los instrumentos necesarios para contratarlos. Serán la base para la presupuestación de los organismos.

Cuando en los programas institucionales se establezcan proyectos específicos para ser realizados en periodos superiores a un año, los programas anuales deberán expresar en detalle las acciones correspondientes al año que se programa, con total sujeción lo establecido en los citados programas institucionales.

Los programas anuales serán elaborados por los directores generales y aprobado por sus respectivas Juntas de Gobierno o el Consejo de Administración de las entidades.

### **La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Este ordenamiento establece que la autoridad reguladora en la materia es la Secretaría del Medio Ambiente; La Procuraduría Federal de Protección al Medio Ambiente, es la instancia que se encarga de aplicar las sanciones; lo que propone esta



iniciativa es que el Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético coordine y aplique la normatividad en materia de hidrocarburos, gas natural, gas natural asociado a petróleo, así como en el subsector eléctrico, de conformidad con lo estipulado en la política sectorial energética nacional de mediano y largo plazos.

### **La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal**

Esta disposición establece cual será la instancia que habrá de incorporar el presupuesto de las dependencias de la Administración Pública Federal, proponiéndose que será la Secretaría de Energía y lo remitirá a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### **La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios**

El artículo 10 de esta ley dispone las facultades que detenta el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, sobre toda la política energética nacional de la industria petrolera estatal, entre otras cosas. En este caso, la iniciativa propone modificaciones para que sin dejar de ser el responsable de la evaluación y efectiva de la aplicación del plan sectorial de energía de largo plazo en el subsector, acate las observaciones y disposiciones que haga llegar el Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético, a través del Comité de Evaluación y Transparencia del Plan Sectorial de Energía, a través del Comité de Auditoría y del Comité de Planeación Estratégica y Transparencia y del Comité de Auditoría.

Asimismo, el artículo 15 de esta ley dispone que el órgano de vigilancia de cada uno de los organismos descentralizados estará integrado por un comisario público propietario y un suplente, así como que Petróleos Mexicanos establecerá un órgano de control de la industria petrolera.

Aquí lo que propone la iniciativa es que el Comité de Auditoría del Consejo de Regulación del Sector Energético, se constituya en el auditor externo de la paraestatal y, a su vez, el órgano de control interno de Pemex pase a ser parte del Consejo de Regulación propuesto.

Ello, en virtud de que Pemex es el operador, en tanto que la nueva instancia reguladora, justamente, se circunscribirá a vigilar, supervisar, regular, que es parte de sus funciones competenciales.

Por todo lo anterior expuesto, someto a consideración del Pleno el siguiente

**Proyecto de decreto que crea, reforma, modifica, adiciona, deroga y abroga diversas disposiciones y ordenamientos relacionados con el sector energético**

**Artículo Primero.** Se **adiciona** un párrafo quinto al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose los subsecuentes párrafos, para quedar como sigue:

Artículo 28. ...

...

...

...

**En el caso, del sector energético, El Estado contará con un organismo público autónomo en sus funciones, denominado Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. Su objetivo será el vigilar, supervisar que lo dispuesto en las leyes específicas de su ámbito.**

...

...

...

...

...

...

...

...

**Artículo Segundo.** Se **adiciona** un cuarto párrafo al artículo 1o. y se **reforman** las fracciones VI, X, XVI, XXIII y XXIV del 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 1o. ...**

...

...

**Dentro de la Administración Pública Centralizada, se considerarán también a las Autoridades Autónomas, mismas que se sujetarán al cumplimiento de su objeto, el ejercicio de sus atribuciones en las Leyes reglamentarias de su ámbito.**

**Artículo 2o. a 30. ...**

**Artículo 31.**

I. a V. ...

VI. Realizar y autorizar todas las operaciones en que se haga uso del crédito público. **Excepto, en el caso de las empresas públicas como Pemex, CFE y LFC en el sector energético, los cuales se regirán por las leyes respectivas.**

VII. a IX. ...

X. Establecer y revisar los precios y tarifas de los bienes y servicios de la administración pública federal, o bien, las bases para fijarlos, escuchando a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y con la participación de las

dependencias que corresponda. **Excepto, en el caso de los organismos que realicen funciones de las áreas estratégicas del sector energético que establece el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, los cuales se regirán por las disposiciones reglamentarias del sector.**

XI. a XV. ...

XVI. Evaluar y autorizar los programas de inversión pública de las dependencias y entidades de la administración pública federal. **Excepto, en el caso de los organismos que realicen funciones de las áreas estratégicas del sector energético que establece el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, los cuales se regirán por las disposiciones reglamentarias del sector.**

XVII. a XXII. ...

XXIII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación nacional, así como de programación, presupuestación, contabilidad y evaluación. **Excepto, en el caso de los organismos que realicen funciones de las áreas estratégicas del sector energético que establece el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, los cuales se regirán por las disposiciones reglamentarias del sector.**

XXIV. Ejercer el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro. **Excepto, en el caso de los organismos que realicen funciones de las áreas estratégicas del sector energético que establece el párrafo cuarto del artículo 28 Constitucional, los cuales se regirán por las disposiciones reglamentarias del sector; y**

XXV. ...

Artículo 32. ...

Artículo 32 Bis. ...

I. a XL. ...

XLI. En el caso del sector energético, particularmente, para la proposición de medidas reguladoras en el ámbito de hidrocarburos, gas natural y gas natural asociado al petróleo, la Secretaría se apoyará en los dictámenes que le proponga el Consejo de Regulación del sector energético.

XLII. ...

Artículo 33. ...

I. a V. ...

VI. (Se deroga)

VI. a XI. ...

XII. Vigilar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones de programación, presupuestación, contabilidad de los órganos descentralizados del sector energético con funciones estratégicas y productivas como Pemex, CFE y LFC.

XIII. Sobre la base del dictamen que emita el Consejo de Regulación del Sector Energético, esta Secretaría, ejercerá el control presupuestal de los servicios personales y establecer normas y lineamientos en materia de control del gasto en ese rubro, de los órganos descentralizados del sector energético con funciones estratégicas y productivas como Pemex, CFE y LFC.

**Artículo Tercero.** Se **Adiciona** un párrafo tercero al artículo 5 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, para quedar como sigue:

Artículo 5. ...

...

Los organismos descentralizados con actividad productiva como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro, se regirán por la Ley

Federal del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético y sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno, operación, desarrollo y vigilancia, de conformidad con lo establecido en el Plan Sectorial de Energía, y en lo que no se oponga aquéllas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente ley.

**Artículo Cuarto.** Se reforma el primer párrafo del artículo 5, la fracción VII al 5, la fracción VII del 14, segundo y tercer párrafos del 29 de la Ley de Planeación, para quedar como sigue:

Artículo 5. El Presidente de la República remitirá el Plan al Congreso de la Unión para su examen y opinión. **En el caso de la formulación de la política energética del sector energético nacional de mediano y largo plazo, el Congreso de la Unión deberá aprobarlo.** En el ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, el Poder Legislativo formulará, las observaciones que estime pertinentes durante la revisión y adecuaciones del propio Plan.

Artículos 6 a 13. ...

Artículo 14. ...

I. a VI. ...

VII. Verificar, periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades del plan y los programas regionales y especiales a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, el plan y los programas respectivos. **Excepto en de los órganos descentralizados del sector energético con funciones estratégicas y productivas como Pemex, CFE y LFC, las cuales se regirán por las leyes respectivas de su ámbito.**

Artículos 15 a 28. ...

Artículo 29. ...

Los programas sectoriales deberán ser sometidos a la consideración y aprobación del Presidente de la República por la dependencia coordinadora del sector correspondiente, previo dictamen de la Secretaría de Programación y Presupuesto. **En materia energética, este proceso se realizará de conformidad con lo que establezcan las leyes y reglamentos de la Ley Federal del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético.**

Los programas institucionales del sector energético nacional deberán ser sometidos a la aprobación del titular de la dependencia coordinadora del sector, a propuesta de las Juntas de Gobierno o de su Consejo de Administración, según sea el caso. **Éstos programas observarán en todo momento, congruencia con lo estipulado en el Plan Sectorial de Energía.**

**Artículo Quinto.** Se reforman el párrafo segundo del artículo 6, y el inciso c) de la fracción III del 11 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para quedar como sigue:

Artículo 6. ...

Cuando, por razón de la materia y de conformidad con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal u otras disposiciones legales aplicables, se requiera de la intervención de otras dependencias, la Secretaría ejercerá sus atribuciones en coordinación con las mismas. **En lo relativo a las propuestas de regulación del sector energético la Secretaría se coordinará con el Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético.**

Artículos 7 a 10. ...

Artículo 11. ...

I. y II. ...

III. ...

a) y b) ...

c) **En el ámbito energético, podrá auxiliarse del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético, únicamente, para supervisión y vigilancia de lo establecido en el plan estratégico del sector energético.**

**Artículo Sexto.** Se **reforma** el primer párrafo del artículo 16 de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, para quedar como sigue:

Artículo 16.

La aplicación de esta ley corresponde a la Secretaría de Energía, **del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético** con la participación que esté a cargo de la Comisión Reguladora de Energía, en términos de las disposiciones reglamentarias.

**Artículo Séptimo.** Se **reforma** el primer párrafo del artículo 18 de la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público, para quedar como sigue:

Artículo 18.

**En el caso del sector energético, será la Secretaría de Energía a propuesta del Consejo de Regulación quién lo envíe a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración al Proyecto de Presupuesto de la Federación.**

**Artículo Octavo.** Se **adiciona** el segundo párrafo del artículo 10 y tercer párrafo de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarias, para quedar como sigue:

Artículo 10.

...



En el caso del cumplimiento de la aplicación de la política sectorial de largo plazo, el Consejo de Administración deberá acatar las directrices y observaciones que le formule el Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético, a través del Comité de Evaluación y Transparencia del Plan Sectorial de Energía, y del Comité de Auditoría.

Artículo 15. ...

...

En la aplicación de la política sectorial de Hidrocarburos, el órgano de control acatará las observaciones que le haga llegar el Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético a través del Comité de Auditoría y del Comité de Evaluación y Transparencia del Plan Sectorial de Energía.

**Artículo Noveno.** Se crea la Ley Federal del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético, para quedar como sigue:

## **Ley Federal del Consejo Técnico de Planeación y Regulación del Sector Energético**

### **Capítulo**

I

#### **Disposiciones Generales**

**Artículo 1.** La presente Ley es de orden público. Tiene como finalidad procurar lo necesario para que la explotación de las áreas estratégicas de energía que son propiedad de dominio directo y exclusivo de la Nación como lo establece el artículo 28 constitucional, así como se realice con criterios de eficiencia económica, social y criterios de sustentabilidad y preservación ecológica, para garantizar el mayor beneficio a la población con equidad y justicia.

**Artículo 2.** Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Ley: a la Ley Federal del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético.

II. Plan: Plan Sectorial de Energía;

III. Consejo: Al Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético.;

IV. Secretaría: Secretaría de Energía;

IV. Pemex: Petróleos Mexicanos; CFE: Comisión Federal de Electricidad, LFC: Luz y Fuerza del Centro.

V. Semarnat: Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

## **Capítulo II**

### **Del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético**

#### **Del Objeto**

**Artículo 3.** El Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético, es un órgano, con autonomía técnica, operativa, presupuestaria y de decisión, encargado de desarrollar y llevar a cabo la supervisión y vigilancia de la estricta observancia de la aplicación de la política energética nacional, así como la regulación, propuestas de regulación, y las sanciones correspondientes en su caso, cuando se infrinja lo establecido en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y las leyes relativas de su ámbito.

## **Capítulo III**

### **De la Integración**

**Artículo 4.** El Consejo estará integrado por quince miembros.

Serán miembros permanentes del Consejo General

I. El Comisionado Presidente, que es el representante directo en materia de regulación del Presidente de la República.

II. El titular de la Secretaría de Energía;

- III. El titular de la Secretaría de Hacienda;
- IV. El titular de la Secretaría de Economía;
  
- V. El titular de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- VI. El titular de la Secretaría de Desarrollo Social;
  
- VII. El titular de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social;
- VIII. El titular de la Procuraduría Federal del Consumidor;
  
- IX. El director general del Conacyt;
- X. Un representante del Banco de México, que tendrá derecho a voz pero no a voto;
  
- XI. Los titulares del Instituto Mexicano del Petróleo, el Instituto de Investigaciones Eléctricas y del Instituto de Investigaciones Nucleares;
  
- XII. Un representante de la Comisión Nacional de Ahorro de Energía, de la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias y uno de la Comisión Nacional del Agua.

Los suplentes de los secretarios de Estado no podrán tener menor jerarquía que subsecretarios o director general o su equivalente.

En el caso de los Institutos de Investigación los suplentes, habrán de cumplir los requisitos de tener especialidad técnica acreditable no menor al postgrado, así como experiencia y destacada actividad profesional del área al que representan.

Los miembros deliberarán en forma colegiada y decidirán los asuntos por mayoría de votos, teniendo su presidente voto de calidad.

**Artículo 5.** El Consejo será presidido por un Comisionado-presidente, que será nombrado por el Presidente de la República. La Cámara de Senadores podrá objetar dicho nombramiento por mayoría, y cuando se encuentre en receso por la Comisión Permanente, con la misma votación. En todo caso, la instancia legislativa tendrá

treinta días para resolver, vencido este plazo sin que se emita resolución al respecto, se entenderá como no objetado el nombramiento del titular del Ejecutivo federal.

**Artículo 6.** El Consejo para el desahogo y resolución de asuntos relativos al desempeño de sus actividades, tendrá cuatro Comités especializados, que desempeñan las siguientes funciones:

El Comité de Evaluación y Transparencia del Plan Sectorial de Energía, tendrá el encargo de evaluar lo realizado contra los proyectos, objetivos y metas específicas que se indique en el plan sectorial de energía, tanto en el subsector de hidrocarburos, como en el subsector eléctrico. Presentará un dictamen en donde indique las desviaciones, insuficiencias, grado de avance en términos reales contra lo estimado en el Plan, así como proponer las medidas correctivas en forma y tiempo, y sus respectivos escenarios que involucren las decisiones asumidas.

El Comité de Normatividad y Regulación, auxiliará al Consejo en sus facultades normativas y regulatorias.

El Comité de Auditoría define los esquemas de auditoría preoperativa y post-operativa para los organismos descentralizados que desempeñen funciones productivas en el sector energético.

El Comité Disciplinario y de Arbitraje realizará, vigilará, resolverá y sancionará se integrará con expertos en su área las infracciones de la normatividad vigente.

**Artículo 7.** El Consejo, para efectos de sus resoluciones, no estará subordinado a autoridad alguna, adoptará sus decisiones con plena independencia y contará con los recursos humanos y materiales necesarios para el desempeño de sus funciones.

**Artículo 8.** El Consejo tendrá una Secretaría Técnica, que se remitirá a coadyuvar a las funciones administrativas y de organización que requiera para el desempeño de sus funciones el Consejo. El secretario técnico será nombrado por el Comisionado Presidente.

## Capítulo IV

### Del Comisionado Presidente

Artículo 9. Para ser Consejero Presidente se requiere:

- I. Ser ciudadano mexicano;
- II. No haber sido condenado por la comisión de algún delito doloso;
- III. Tener cuando menos, treinta y cinco años de edad el día de su designación;
- IV. Tener una formación técnica y especializada en áreas del sector energético y haberse desempeñado destacadamente en actividades profesionales, de servicio público o académicas, relacionadas con la materia de esta ley.
- V. No haber sido secretario de Estado, jefe de departamento administrativo, procurador general de la República, senador, diputado federal o local, dirigente de un partido o asociación política, gobernador de algún estado o jefe del Gobierno del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento.

**Artículo 9.** El cargo de Consejero Presidente tendrá un periodo de cinco años, renovable por dos hasta por dos períodos. Durante el mismo no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, salvo en instituciones docentes, científicas o de beneficencia.

El Comisionado Presidente sólo podrá ser removido de sus funciones cuando transgreda en forma grave o reiterada las disposiciones contenidas en la Constitución y esta Ley, cuando por actos u omisiones se afecten las atribuciones del Consejo, o cuando hayan sido sentenciados por un delito grave que merezca pena corporal, por renuncia o fallecimiento.

**Artículo 11.** El Consejero Presidente podrá convocar a otras dependencias y entidades públicas, cuando por razón de sus atribuciones y en función de los asuntos a tratar, se estime conveniente su participación, a fin de lograr la coordinación de acciones que en los distintos niveles de gobierno se requieran llevar a cabo.

**Artículo 12.** El presupuesto de Consejo Técnico de Regulación será presentado por la Secretaría de Energía y remitido a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sólo para su integración al Proyecto de Presupuesto de Egresos Federal que será autorizado por la Cámara de Diputados.

**Artículo 13.** Podrán solicitar todo tipo de información relacionada con el Sector Energético a los organismos descentralizados y otras dependencias de los tres ordenes de gobierno: Federal, Estatal, Municipal y en el Distrito Federal, así como podrán invitar a sus reuniones a autoridades estatales y municipales, así como a miembros de los sectores social, público y privado, a efecto de impulsar la coordinación y concertación de acciones que en ejercicio de sus atribuciones les confiere la presente ley.

**Artículo 14.** Podrá invitar a participar en el desarrollo de sus actividades, programas, estudios y acciones a universidades e institutos de investigación, así como a diversos miembros de la comunidad científica, agrupaciones e instituciones cuya especialidad o fines se encuentren relacionados con el desempeño de sus atribuciones.

El Consejo podrá crear grupos de trabajo, permanentes o transitorios, para realizar tareas relacionadas con su objeto.

**Artículo 15.** El Consejo celebrará sesiones por lo menos seis veces al año y las extraordinarias que proponga el Comisionado Presidente, o cuando así lo solicite alguno de los comités especializados del Consejo.

Se validarán con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus miembros.

**Artículo 16.** El Consejo se regirá por un Reglamento Interno, donde se establecerán las bases de organización, funciones, votaciones y sesiones, además de los procedimientos relativos al análisis, formulación y aprobación de su plan de trabajo, así como la forma de integración y funcionamiento de los grupos de trabajo.

**Artículo 17.** La Ley de Planeación y de la Ley Federal de Entidades Paraestatales será aplicable supletoriamente siempre que no contravenga las disposiciones de la presente ley.

## **Capítulo V**

### **Disposiciones Generales**

**Artículo 18.** El Consejo rendirá informes trimestrales y anuales al H. Congreso de la Unión sobre la situación que guarda el sector energético, de lo realizado con respecto a lo establecido en el plan estratégico sectorial. Esto deberá ser monitoreado permanentemente a través de la medición de índices de desempeño y comportamiento del sector en el mercado nacional e internacional, así como de la información de los organismos descentralizados con actividad productiva en el sector.

Estos informes constituirán la base para la toma de decisiones que permitan proponer medidas correctivas y/o ajustar las metas, o incluso podrán ser cancelados, en función de las nuevas condiciones y circunstancias que prevalezcan en el entorno nacional e internacional de la empresa en el sector.

## **Capítulo VI**

### **De las Atribuciones y Obligaciones**

**Artículo 19.** El Consejo tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

I. Supervisar y vigilar que las entidades paraestatales concurrentes, tanto en el Subsector de Hidrocarburos como en el Subsector Eléctrico, respeten lo establecido en Plan Sectorial propuesto por el Ejecutivo y aprobado por el Congreso de la Unión. El cual deberá guardar congruencia con en el Plan Nacional de Desarrollo y las leyes en la materia;

II. Proponer las estrategias de financiamiento y expansión del sector;

III. Presentará informes trimestrales al Congreso de la Unión, sobre el desempeño de lo alcanzado respecto a lo proyectado en las prospectivas.

IV. Propondrá, con base en estudios técnicos-económicos, geológicos y ambientales, a la Secretaría de Energía Nuevas áreas de exploración y extracción;

V. Determinará mediante estudios la extracción óptima económica y sustentable de los hidrocarburos.

VI. Elaborará un inventario de los recursos petroleros.

VII. Recibirá y custodiará toda la información del sector energético nacional.

VIII. Llevará a cabo las auditorias y supervisiones de seguridad relativas al mantenimiento de las instalaciones, plataformas, ductos y demás infraestructura de la industria petrolera, así como las actividades petroleras de control y dominio directo que le corresponde a la nación.

IX. Supervisar y corroborar las reservas de hidrocarburos y la exploración que se haga con prácticas corporativas de estándares internacionales.

X. Medir, supervisar la quema de gas, las emisiones de contaminantes a la atmósfera, así como la contaminación del mar.

XI. Proponer al Consejo General las sanciones pecuniarias por la violación de la normatividad vigente en el país, de las diversas áreas que afecte.

XII. Aplicar las sanciones a las áreas que infrinjan la normatividad y/o en su caso, emitir las recomendaciones y los plazos para subsanar, detener, o revertir la anomalía.

XIII. Recaudar el impuesto que se cobre por concepto de investigación y desarrollo del sector energético que, no debe ser menor al uno por ciento del las ventas brutas totales de hidrocarburos.



XIV. Coordinar estudios de escenarios de desarrollo regional, industrial, de la elaboración de mapas que determinen la ubicación de los yacimientos de hidrocarburos.

XV. La planeación, supervisión, así como las sanciones a las entidades del Sector Eléctrico Nacional que infrinjan la normatividad en lo relativo a lo que es servicio público de energía eléctrica, excluyendo las figuras que se consideran en el artículo 3o. de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

XVI. Las demás que sean necesarias para el cumplimiento de sus atribuciones que le encomiende expresamente la ley.

## **Título II**

### **Capítulo I**

#### **Responsabilidades y Sanciones**

Artículo 20. Serán causas de responsabilidad administrativa de los servidores públicos por incumplimiento de las obligaciones establecidas en esta ley las siguientes:

I. Usar, sustraer, destruir, ocultar, inutilizar, divulgar o alterar, total o parcialmente y de manera indebida información que se encuentre bajo su custodia, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión; y

II. Actuar con negligencia, dolo o mala fe en el ejercicio y desempeño de sus funciones a que están obligados conforme a esta ley y las del ámbito de la Administración Pública Federal.

**Artículo 21.** Las responsabilidades administrativas que se generen por el incumplimiento de las obligaciones a que se refiere el artículo anterior son independientes de las del orden civil o penal que procedan.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** Se derogan las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente decreto.

**Tercero.** El Presidente del Consejo Técnico de Regulación del Sector Energético someterá el proyecto de Reglamento Interno al pleno de dicho Consejo para su aprobación, dentro de los seis meses siguientes a la fecha en que se haya instalado.

El Reglamento Interno será publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los trece días del mes de diciembre de dos mil cinco.

Dip. Rosa María Avilés Nájera (rúbrica)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO DIEGO AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Francisco Diego Aguilar, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El tema de los mexicanos afrodescendientes ha sido objeto de numerosas investigaciones desde la última mitad del siglo XX. En ellas se encuentran diversas interpretaciones teóricas y metodológicas sobre la forma de considerar a esta parte de la población mexicana que con excepción del estado de Oaxaca, aún carece de un reconocimiento constitucional.

Históricamente, la población africana en México fue producto de la colonización avasallante que los españoles del siglo XVI introdujeron al territorio nacional derivado del requerimiento europeo para satisfacer la demanda productiva necesaria de los nacientes estados-nación que encontró en la población de las costas africanas su mayor baluarte, coludiéndose tanto con los poderíos políticos de la región como de aquellos pueblos avasallados por los propios africanos de los imperios existentes en la época anterior al esclavismo.

Contra todas las apuestas, fue el ahora territorio de Haití el primer pueblo libre del continente americano cuya población predominante eran lo afrodescendientes del esclavismo francés sometido en ese territorio, de ahí que la conciencia de esta población era de un conocimiento profundo de lo que años antes sucedía en Francia con la introducción de los principios de libertad, igualdad y fraternidad que fueron los fundamentos de los derechos humanos universales que aún perduran hasta nuestros días.

No obstante, cuando estos principios son adoptados como referente social para la funcionalidad del modo de producción imperante, las libertades humanas se conciben eminentemente como un principio individual y no colectivo, de ahí que hoy día los modelos liberales imperantes resultan contrarios a la expectativas de desarrollo de los pueblos.

La lucha por el reconocimiento de la pluriculturalidad y la interculturalidad de los pueblos indígenas en el mundo y en particular en México, no puede entenderse si no es por el alzamiento de la voz indígena en decir "Basta". Tanto los esfuerzos de la Organización Internacional del Trabajo y la propia Organización de las Naciones Unidas, así como para el caso nacional desde el impulso del General y Presidente Lázaro Cárdenas del Río, el levantamiento zapatista en Chiapas y su consecuente reflejo a lo largo del territorio nacional, hasta la firma de los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, han sido la respuesta social contra la política liberal contraria a la emancipación de los derechos de los colectivos sociales.

Contrario al empecinamiento de que salvaguardar únicamente las garantías individuales y no los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de los pobladores de una nación, conlleva a la solución efectiva de los problemas sociales, esto no es del todo cierto ya que en la práctica ni todos los derechos son derechos de los individuos ni es verdad que todos los individuos son iguales en derechos. Evidentemente, no hay igualdad de derechos si las condiciones socioeconómicas de los sujetos son desiguales.

Y es con esto donde subyace el quid del asunto que aquí se inicia. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos sólo reconoce como pueblos y comunidades indígenas aquellos descendientes de los que existían al iniciarse la colonización europea en tierras que hoy sustentan el territorio nacional, sin embargo, cabe resaltar que el término de indígenas fue acuñado por la Organización de las Naciones Unidas para diferenciar a aquellas sociedades o grupos culturales que históricamente han vivido en tal o cual territorio y que fueron sujetos a procesos de colonización y saqueo, pero no reconoce a aquellos grupos sociales que fueron introducidos en los territorios colonizados para fungir como fuerza de trabajo para el saqueo de los recursos de la tierra que les significaran mayor acumulación.

En México la única constitución estatal que reconoce a su población afrodescendiente, aunque de una manera exigua es la del estado de Oaxaca. En su artículo 16 establece que *"La ley reglamentaria protegerá a las comunidades afroamericanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedente de otros estados de la República y que por cualquier circunstancia, residan dentro del territorio del estado de Oaxaca."* Sin embargo, sólo reconoce a los pueblos y comunidades indígenas y no a los afrodescendientes *"sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad."*

Tal y como está definido el término de pueblos y comunidades indígenas en nuestra Constitución y observando lo estipulado por la ONU, están quedando fuera del reconocimiento constitucional como este tipo de pueblos y comunidades a los descendientes de los esclavos africanos y sus mezclas durante el período colonial y que aún subsisten en el territorio, a pesar que muchos de ellos, que no todos, se han asimilado como descendientes mestizos producto de la ignominia racial a la que fueron y siguen siendo sometidos.

México cuenta con varios pueblos y comunidades afrodescendientes y que cumplen con sus obligaciones constitucionales pero que en los hechos están olvidados y subsisten bajo el canon de asimilación nacionalista que sólo se quedó en el discurso gubernamental.

La mayoría de las comunidades afrodescendientes no están considerados e las políticas públicas de desarrollo social ni mucho menos de las que atienden los asuntos indígenas. Existen en México diversas comunidades con mayor número de comunidades afrodescendientes en Veracruz, Guerrero y Oaxaca, y de manera más dispersa en Colima, Michoacán, estado de México, Chiapas y otros estados.

Estas comunidades han permanecido abandonadas de los beneficios sociales por numerosas razones, ninguna de ellas aceptables. No existen programas específicos siquiera para atender sus requerimientos de salud, educación, desarrollo cultural, servicios básicos comunitarios, apoyo a sus actividades productivas, programas de género y procuración de justicia.

Las políticas públicas y sus programas, como los de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas o la Secretaría de Desarrollo Social, por sólo citar algunas, no tienen acciones específicas para atender a las comunidades afrodescendientes y de ahí mucho tiene que ver el Poder Legislativo que no se ha preocupado por considerar a estos grupos sociales en su calidad de étnia a través de la legislación fundamental, ni mucho menos en etiquetar presupuestos destinados específicamente a estas comunidades.

Los reclamos atenuantes de estas comunidades son claros: los políticos sólo nos buscan por los votos y después se olvidan de nosotros. En este sentido es hora que asumamos nuestra responsabilidad política y se otorgue a estas comunidades de afrodescendientes un categoría jurídica a la par de la que se les otorga a los pueblos y comunidades indígenas.

Los mexicanos afrodescendientes han aportado a lo largo de la historia nacional diversos elementos que se han mimetizado en la idiosincrasia de la población nacional que hasta la fecha la historia oficial niega reconocerlos; de ahí la función imperativa de las autoridades educativas en los tres órdenes de gobierno por incluir dentro de sus programas la importancia de la tercera raíz del mexicano.

En este sentido y con fundamento en el artículo 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, se somete a la consideración del pleno la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un último párrafo al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se adiciona un último párrafo al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

"Artículo 2º. ...

Los nacionales mexicanos afrodescendientes y sus mezclas interculturales desde la época colonial y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, conformando un grupo sociocultural, gozarán de las mismas garantías que les otorga esta Constitución y las leyes que emanen de ella a los pueblos y comunidades indígenas. La autoridad relacionada con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas será la encargada de aplicar y coordinar las políticas públicas relacionadas con sus necesidades sociales, económicas y culturales. La administración pública federal, así como la de los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán desde sus legislaciones, políticas y programas específicos para atender a las comunidades afrodescendientes. La autoridad educativa de los gobiernos federal, estatal y municipal incluirá dentro de sus programas respectivos el reconocimiento de la tercera raíz mexicana sustentada en las aportaciones históricas de los afrodescendientes al desarrollo de la nación."

## **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.-** El Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos realizará las adecuaciones legales correspondientes en un período máximo de seis meses a partir de la entrada en vigor del presente decreto para hacer efectivo lo dispuesto en el mismo.

**Tercero.-** Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente Decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo a los trece días del mes de diciembre del año dos mil cinco.

Dip. Francisco Diego Aguilar (rúbrica)



## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 65 Y 66 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO JAVIER BRAVO CARBAJAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Francisco Javier Bravo Carvajal, diputado federal a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, 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, someto a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El Poder Legislativo federal ha venido cambiando drásticamente en los últimos años, se ha venido constituyendo en un verdadero punto de equilibrio en el ejercicio del poder. Incluso se ha llegado a mencionar que estamos transitando hacia un sistema parlamentario. En la realidad hemos visto como este Poder Legislativo federal, ha intervenido acertadamente en la toma de decisiones que antes le incumbían de manera exclusiva y excluyente al Poder Ejecutivo; así, se ha venido revolucionando el término de representación social de este poder.

Sin embargo, es de señalar que para impulsar este cambio y equilibrio de poderes es necesario adecuarnos a esta realidad; por ejemplo, los periodos ordinarios de este Poder Legislativo deben ser modificados a efecto de otorgar más tiempo a los legisladores para ocuparse de los asuntos de interés general. Esto, debido a que los actuales periodos nos llevan a la pérdida de cinco meses efectivos de trabajo en sesiones ordinarias. Lo que definitivamente se ve reflejado en el trabajo legislativo.

Cabe señalar que estudiosos del tema han señalado que en su momento estos periodos ordinarios tan cortos encontraron alguna justificación que no es válida en la actualidad.

Así y a manera de ejemplo señalo que el investigador Miguel Carbonell, ha concluido que:

"Estos periodos tan reducidos quizá pudieran haber tenido alguna justificación en el pasado, cuando los temas y problemas que atendían los legisladores no tenían la complejidad que han adquirido en los últimos años y cuando el Estado precario de las vías de comunicación dificultaba que diputados y senadores pudieran llegar fácilmente a la sede del Congreso (?). Pero en la actualidad, teniendo presentes las enormes necesidades de regulación y de intervención legislativa que demanda la dinámica del sistema político y el mismo entorno social, parece un lujo excesivo para el país tener a las cámaras fuera de funcionamiento normal durante tanto tiempo.

Ese mismo hecho rompe la continuidad de los trabajos legislativos, no permite el estudio detenido y juicioso de las iniciativas y tampoco facilita las tareas de control político sobre el Poder Ejecutivo que son parte esencial del trabajo de los legisladores. Mientras los órganos ejecutivos trabajan de forma continua durante todo el año, las cámaras no cuentan con ese tiempo para realizar sus tareas, lo cual representa un déficit importante para el equilibrio que debe haber entre Poderes."

Considero que tales argumentos son válidos y que, a efecto de fortalecer al Poder Legislativo federal es necesario otorgarle mayores elementos para superar las posibilidades de trabajo legislativo. Mas, si vemos comparativamente con otros países, en donde destaca que aquéllos con mayor desarrollo cuentan con un Legislativo más activo y con periodos de trabajo más amplios.

Por otro lado, no podemos ignorar que la sociedad mexicana requiere de un Congreso de tiempo completo que trabaje a favor de la ella y que este en posibilidad de

desahogar los temas importantes de la agenda legislativa que en ocasiones deben suspenderse por falta del tiempo necesario para su estudio y aprobación definitiva.

De esta manera es necesario que en el artículo 65, en donde se señala que el primer periodo iniciará a partir del primero de septiembre, se maneje a partir del primero de agosto.

De igual forma en el artículo 66, en donde señala que el segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 30 de abril, se establezca en su lugar el último de mayo.

Considero que los argumentos señalados son validos y suficientes para presentar esta iniciativa para reformar los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la elevada consideración de ésta H. Cámara de Diputados la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 65 y 66 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforman los artículos 65 y 66 de la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 65. El Congreso se reunirá a partir del 1 de agosto de cada año, para celebrar un primer periodo de sesiones ordinarias y a partir del 1 de febrero de cada año para celebrar un segundo periodo de sesiones ordinarias.

.....

.....

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

Presidente de la República inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones podrán extenderse hasta el 31 de diciembre de ese mismo año. El segundo periodo no podrá prolongarse más allá del 31 de mayo del mismo año.

.....

### **Artículo Transitorio**

**Artículo Primero.** El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, previa realización del procedimiento a que se refiere el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Dip. Francisco Javier Bravo Carbajal (rúbrica)

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 27 Y 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO DIEGO AGUILAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Francisco Diego Aguilar, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 27 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Una primera aproximación sobre el concepto de patrimonio en nuestros días tiene implícita la categoría de valor en el sentido de cualidades estimables de una cosa y no en el sentido especulativo, aunque en algún momento guardaran relación. En principio se considera el aprecio hacia determinado espacio u objeto por la utilidad que manifiestan o para satisfacer necesidades. Debido a que la apreciación y cualidades que una persona les da puede crecer o disminuir, el patrimonio es un concepto sujeto a los vaivenes de la percepción y el comportamiento de la sociedad, dependiente de un marco de referencias intelectuales, históricas, culturales y psicológicas que varía entre los individuos y grupos que le atribuyen valor.

Tanto los entornos físicos y biológicos como los objetos o edificaciones arqueológicas e históricas han tenido una función y utilización en algún momento y tiempo determinado. Sin embargo, al pasar de los años, ya sea por sus características físicas y biológicas o por el valor cultural que le imprimen las sociedades, estos se convierten en espacios para su protección por el valor intrínseco en ellos. Para las sociedades

actuales este valor se convierte también en un recurso de carácter turístico, didáctico, científico o de aprovechamiento.

En este sentido destacan dos variables del patrimonio. El espacio, objeto o sitio como valor estético o cualitativo, valor de uso, pero también como valor de cambio. Es decir, si sólo se instaure como un recurso para su observación y aprecio, implica un valor de uso, pero cuando es utilizado como forma de acceder a él a partir de un valor monetario o bien que su función implique la explotación o "aprovechamiento" con fines económicos, el patrimonio se convierte en un valor no sólo de uso sino también de cambio.

Otro aspecto sobre el cual se reconoce un espacio, objeto o sitio como patrimonio son sus categorías de escasez y dificultad de obtención para hacerlos especiales como un objeto de conservación. La riqueza de la biodiversidad, las formaciones líticas, la función ecosistémica, los materiales y minerales utilizados para la fabricación de objetos, entre otros, implican fundamento suficiente para ser considerados como patrimonio.

No obstante, tanto en diversos medios académicos, de investigación y los políticos, nacionales e internacionales, se han preocupado por el patrimonio analizados de forma separada, aquel de corte "natural" y los "culturales" y es en la función de los poderes públicos donde mayormente se nota este divorcio.

El patrimonio "natural" se ocupa en exclusiva de la protección, conservación, aprovechamiento y restauración de los espacios que contienen los entornos físicos y biológicos haciendo una vaga inclusión de los aspectos culturales de las poblaciones que habitan en estos espacios como lo son los asuntos sobre tenencia de la tierra y los usos de suelo, dejando fuera el valor cultural que representan para los pobladores estos entornos y la preocupación se ha basado para el ingreso de capitales para que los desarrollen las comunidades locales en forma de proyectos productivos, siguiendo los lineamientos expuestos por los donadores o financiadores sin reconocer las

necesidades básicas de los pobladores y las formas en que ellos usan y usufructúan los recursos que contienen.

En múltiples casos se limitan las actividades de aprovechamiento de recursos que hacen los pobladores en su beneficio pero no es así, por ejemplo, para la investigación científica que se realiza con fondos internacionales provenientes de empresas transnacionales las cuales no devienen en beneficios para las comunidades locales de las cuales obtienen tanto el conocimiento como los recursos biológicos y genéticos, sino para la generación de patentes en aras del beneficio privado.

Asimismo, existe una vaga relación entre el patrimonio natural y los objetos, vestigios y sitios arqueológicos e históricos ya que en términos políticos éstos no son objeto de conservación como parte de dicho patrimonio, sino que son tratados desde otras esferas.

Por otro lado, el patrimonio denominado cultural que consiste en la protección, conservación, aprovechamiento y restauración de los objetos, las zonas y los sitios arqueológicos, históricos y artísticos, en términos de política pública, deja de lado los entornos físicos y biológicos así como la relación entre este y los pobladores asentados en los alrededores de dichos sitios o la pertenencia histórica de los objetos culturales.

En este contexto, los espacios protegidos, entendidos como espacios patrimoniales, no pueden quedar desligados los entornos físicos y biológicos de los culturales, ya que todos contribuyen a la calidad de vida de los individuos. Para ello, las funciones de los poderes públicos están obligadas a ejecutar acciones relacionadas con la prevención, la protección, la promoción, el aprovechamiento, la restauración y la aplicación de normas. Se trata de conservar los entornos y la calidad de vida de los individuos.

Algo que debe revertirse es la participación pasiva que históricamente ha tenido la sociedad con relación a los espacios patrimoniales protegidos.

El objeto de esta iniciativa contiene la reforma al tercer párrafo del artículo 27 constitucional en dos sentidos. El primero consiste en reconocer que la Nación tiene en todo el tiempo el derecho de regular en beneficio social la protección, conservación, restauración, gestión, manejo y promoción del patrimonio geológico, paleontológico, arqueológico, histórico, artístico, lingüístico, etnológico y natural. Esta consideración está completamente ausente en la redacción vigente ya que actualmente se relaciona con los elementos naturales susceptibles de apropiación y no así de los elementos considerados como patrimoniales que también generan una distribución equitativa de la riqueza pública, porque también son sujetos de apropiación; y también porque mejoran las condiciones de vida de la población rural y urbana.

En consecuencia, también se debe explicitar en este mismo artículo constitucional la encomienda para que se dicten las medidas necesarias no sólo para conservar, proteger y restaurar el ambiente, sus elementos y recursos (que por cierto se sustituye el concepto de equilibrio ecológico por el de ambiente), el aprovechamiento de los recursos biológicos y su material genético y los recursos biológicos para la agricultura y la alimentación, sino también para dictar las medidas necesarias en materia de patrimonio geológico, paleontológico, arqueológico, histórico, artístico, lingüístico, etnológico y natural, incluidos sus recursos y la creación de espacios protegidos patrimoniales.

En tal virtud se hace necesario reformar tanto la fracción XXV del artículo 73 para facultar al Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para expedir leyes que establezcan la competencias concurrentes entre los órdenes de gobierno en materia del patrimonio señalado en la reforma propuesta para el artículo 27 en la cual se explicita que la protección, conservación, restauración, gestión, manejo y promoción sea de interés social. Esta reforma tiene como objeto enriquecer y profundizar sobre la forma más idónea que la legislación debe hacer del patrimonio.

Por un lado, se pretende sustituir el concepto de monumento para referirse al patrimonio actualmente protegido como lo es el arqueológico, el histórico y el artístico, de manera tal que no sólo sea el mueble o inmueble patrimonial el único sujeto de



conservación sino también el entorno que le rodea. Actualmente existen dos políticas públicas que aplican para muchos de estos sitios: la arqueológica-histórica y artística y por otro la de áreas naturales protegidas, creando conflictos institucionales que impactan socialmente en detrimento.

El ejemplo típico es el del Parque Nacional Palenque y la Zona de Monumentos Arqueológicos Palenque, una dirigida por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la otra por el Instituto Nacional de Antropología e Historia. Otro caso es la zona de Bonampak y Yaxchilán, Calakmul, Valle de los Cirios, entre otros.

Asimismo, la reforma pretende esclarecer la facultad federal que se tiene sobre los sitios arqueológicos y artísticos, sin embargo se requiere explicitar por ley aquellas facultades en la materia que deben ser conferidas a los órdenes de gobierno estatal y municipal, y en su caso a las administraciones de los territorios indígenas, toda vez que en gran número de los Estados ya se cuenta con legislaciones locales en esta materia que podrían, de no haber reglas concurrentes, ponerse en peligro el patrimonio nacional como sucede con El Tajín.

Por otro lado, esta reforma incluye nuevos tipos de patrimonio protegido como lo es el geológico y el paleontológico, siendo este último considerado constitucionalmente desde las postrimerías del siglo XX pero bajo la denominación de vestigios y restos fósiles sin que hasta el momento exista una legislación como la dicta la fracción vigente que hoy se pretende reformar. Igualmente, se incluye el patrimonio lingüístico y etnológico que ha permanecido ausente tanto a nivel constitucional como las leyes secundarias. En materia lingüística recientemente se aprobó la ley relativa al reconocimiento de las lenguas indígenas y la creación del Instituto Nacional en la materia, sin embargo carece de reconocimiento en función de su valor patrimonial para las generaciones futuras. Igualmente, esta disposición no sólo se referiría a las lenguas indígenas sino también al valor patrimonial del idioma español que está sufriendo serias modificaciones como producto de la implantación de la globalización económica como orientador del desarrollo y su utilización cada vez más precaria, incluso por quienes ostentan actualmente el poder.

Finalmente, también se requiere modificar la fracción XXIX-G del artículo 73 constitucional para ser congruente con la modificación propuesta al artículo 27, en el sentido de sustituir el concepto de equilibrio ecológico por el de ambiente, así como incluir el tema de la biodiversidad, sus recursos y material genético que es uno de los compromisos asumidos por la nación desde 1992 en la Cumbre de la Tierra a partir del Convenio sobre Diversidad Biológica, así como en materia de desarrollo forestal que como se sabe, existe una legislación en la materia que es concurrente pero hasta el momento no existe disposición alguna para que el Congreso General tenga la facultad expresa, de tal forma que contribuiría para que los gobiernos de los Estados, el Distrito Federal y los Municipios puedan ejercer funciones de aprovechamiento forestal sin que sus decisiones puedan quedar sujetas a que los explotadores se amparen por inconsistencia constitucional.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del pleno la siguiente:

**Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 27 y 73, fracciones XXV y XXIX-G de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.-** Se reforma el párrafo tercero del artículo 27 constitucional para quedar como sigue:

**Artículo 27. ...**

...

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, **la protección, conservación, restauración, gestión, manejo y promoción del patrimonio geológico, paleontológico, arqueológico, histórico, artístico, lingüístico, etnológico y natural, incluidos sus recursos,** así como el aprovechamiento de los elementos

naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para **conservar, proteger, aprovechar y restaurar el ambiente, sus elementos y recursos, así como el patrimonio geológico, paleontológico, arqueológico, histórico, artístico, lingüístico, etnológico y natural, incluidos sus recursos y la creación de espacios protegidos; para proteger, conservar y gestionar el uso y aprovechamiento de la biodiversidad, sus recursos biológicos y material genético, los recursos biológicos para la agricultura y la alimentación;** para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

**Artículo Segundo.-** Se reforman las fracciones XXV y XXIX-G del artículo 73 para quedar como sigue:

**Artículo 73. ...**

**XXV.** Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para **expedir leyes que establezcan la concurrencia entre el gobierno federal, los gobiernos de los estados, del Distrito Federal y los municipios, así como las administraciones de los territorios indígenas, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de patrimonio geológico, paleontológico, arqueológico, histórico, lingüístico, etnológico y natural, incluidos sus recursos, muebles e**

**inmuebles, tangibles e intangibles, cuya protección, conservación, restauración, gestión, manejo y promoción sea de interés social;** así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

**XXIX-G.** Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los estados, **del Distrito Federal** y de los municipios, **así como las administraciones de los territorios indígenas**, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de **conservación, protección, aprovechamiento, gestión, manejo** y restauración del **ambiente, sus elementos y recursos, incluidos los de la biodiversidad, sus recursos y material genético, así como el desarrollo forestal sustentable;**

#### **Artículos Transitorios**

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

**Segundo.-** El Congreso de la Unión realizará las adecuaciones legales correspondientes en un período máximo de seis meses a la entrada en vigor del presente decreto para hacer efectivo lo dispuesto en el mismo.

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

Dado en el Salón de Sesiones del Palacio Legislativo a los trece días del mes de diciembre del año dos mil cinco.

Dip. Francisco Diego Aguilar (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, A CARGO DEL DIPUTADO ABRAHAM BAGDADI ESTRELLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado Abraham Bagdadi Estrella, miembro de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, presento a la consideración de la Asamblea de esta Cámara de Diputados, la presente iniciativa que reforma párrafo segundo de la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

Sin lugar a dudas entre las principales obligaciones de los legisladores de la Unión se encuentra la lucha por la consolidación del Estado Mexicano.

Esta difícil tarea se desarrolla a través de la regulación de las instituciones que forman parte del sistema político nacional.

Es evidente que el avance democrático del país, exhibe sobre la mesa de discusión de la reforma del Estado, la necesidad de explorar vertientes que permitan la mayor participación de los ciudadanos de la república en la toma de decisiones fundamentales para el desarrollo de México.

Hoy día, acudo a ésta tribuna a solicitar de todos ustedes para que juntos realicemos un ejercicio de reflexión, sobre la demanda de abrir las candidaturas a los espacios de representación política a los ciudadanos sin filiación partidaria.

Los partidos políticos son organizaciones creadas con el fin de contribuir de una forma democrática a la determinación de la política nacional y a la formación y orientación de la voluntad de los ciudadanos, así como a promover su participación en las instituciones representativas mediante la formulación de programas, la presentación y apoyo de candidatos en las correspondientes elecciones, y la realización de cualquier otra actividad necesaria para el cumplimiento de sus fines. Su principal tendencia es durar y consolidarse, y su finalidad última y legítima es obtener el poder mediante el apoyo popular manifestado en las urnas.

Su existencia deriva del ejercicio de la libertad de asociación. No tienen naturaleza de poder público ni son órganos del Estado, por lo que el poder que ejercen se legitima sólo en virtud de la libre aceptación de sus estatutos y por tanto sólo puede ejercerse sobre quienes, en virtud de una opción personal libre, los asumen al integrarse en tales organizaciones.

La construcción del sistema electoral mexicano no es reciente, para entender el México de hoy hay que comprender las aportaciones del pasado, así tenemos que en nuestro país han existido cuando menos cuatro generaciones de reformas electorales trascendentales: la primera el reconocimiento al voto de la mujer, la segunda el derecho a la participación de los jóvenes en los procedimientos electorales, la tercera el reconocimiento a la pluralidad de los partidos políticos y su representación en los poderes de la Unión, y la cuarta quizás la más importante la ciudadanización del órgano electoral y la implementación de medios de impugnación en los procesos electorales.

Es indudable que cada una de estas modificaciones al sistema político electoral mexicano, se han llevado a la práctica a fin de garantizar la participación de los ciudadanos en los mecanismos de renovación del poder político nacional.

De acuerdo a lo anterior manifestado podemos afirmar que las reformas en la materia han sido resultado de las manifestaciones de actores y luchadores sociales de cada

época cuya finalidad fundamental es garantizar el sufragio efectivo y la libre participación.

La nueva problemática que hoy enfrenta el sistema político nacional es la solicitud por parte de muchos ciudadanos tanto a nivel estatal como nacional de participar en los procesos electivos como candidatos a puestos de representación popular sin necesidad de ser miembros de instituto político alguno.

Sin lugar la expresión del ejercicio pleno de los ciudadanos de su derecho de votar y ser votado, obliga a los legisladores de nuestro país a dar una respuesta al colectivo ciudadano que se manifiesta con porcentajes de abstencionismo superiores al 50% en promedio en las diferentes elecciones de los diversos órdenes de gobierno.

Es necesario llevar a cabo una nueva modificación a la ley electoral con el fin de aumentar la participación, ya que no es posible entender un gobierno de minorías en el cual millones de mexicanos se sienten impedidos de ser representados por el escollo que significan nuestro cerrado sistema de partidos, que hay que decirlo con claridad los actuales esquemas de participación ciudadana hacen presa al poder estatal de los partidos políticos.

Es así que llegamos a nuestra principal interrogante: ¿Cómo solucionar el tema de la participación de los ciudadanos sin filiación partidaria en los procesos electorales?

Son tres las posibles soluciones legales ha imponer: la primera desaparición del sistema de partidos políticos, lo que llevaría sin lugar a dudas a la oligarquía de la participación política de los ciudadanos con recursos suficientes para contender en los procesos electivos, esto sin tomar en cuenta las posibles consecuencias de intromisión de recursos de procedencia ilícita para estos fines; la segunda, permitir las candidaturas independientes mismas que contiendan con los partidos políticos establecidos, sin embargo, este esquema no garantiza la participación equitativa en términos de infraestructura y financiamiento; la tercera buscar un mecanismo

intermedio de participación de los ciudadanos en los procesos de renovación de los espacios de representación popular.

En lo particular me inclino por la ultima de las propuestas ya que un mecanismo de estas características daría certidumbre, confianza y aumentaría la participación de los electores, así mismo bajo un esquema como el que proponemos se evitarían boletas enormes de candidatos cuya finalidad únicamente sea el acceso a los esquemas de financiamiento público.

Por lo anteriormente expuesto se presenta el siguiente:

### **Proyecto de Decreto**

Que reforma el párrafo segundo de la fracción primera del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

### **Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **Artículo 41. ...**

...

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales y municipales.

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Sólo los ciudadanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. **Los partidos políticos instituirán los**



mecanismos a efecto de garantizar el acceso a los espacios de representación popular a los ciudadanos sin filiación partidaria.

## Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

### Artículo 27

1. Los estatutos establecerán:

a) ...

b) ...

c) Los procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Entre sus órganos deberá contar, cuando menos, con los siguientes:

I...

II...

III...

IV. Un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales y de campaña a que se refiere el párrafo 1 del artículo 49-A de este Código.

d) Las normas para la postulación democrática de sus candidatos; **entre las que se considerara la obligación de los partidos políticos de garantizar que del total de sus candidatos un porcentaje no menor del 20% serán ciudadanos sin filiación partidaria.**

### Artículo 38 (se modifica el inciso t, y el actual pasa a un nuevo inciso u))

1. Son obligaciones de los partidos políticos nacionales:

**t) Garantizar la participación de ciudadanos sin filiación partidaria a las candidaturas de representación popular; y**

u) Las demás que establezca este Código.

**Artículo 175 (se adiciona un numero 4)**

**4.- Los partidos políticos garantizarán, la participación de los ciudadanos sin filiación partidaria en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular en el Congreso de la Unión, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional en cuando menos el 20% del total de las candidaturas.**

**Artículo Transitorio**

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

Palacio Legislativo, a 13 de diciembre de 2005.

Dip. Abraham Bagdadi Estrella (rúbrica)