

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 71 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO JUAN MANUEL VEGA RAYET, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

Juan Manuel Vega Rayet, diputado de la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados, integrante del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como el 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, me permito someter a la consideración de esta asamblea la presente iniciativa

### **Exposición de Motivos**

En la toma de las decisiones de estado, las élites en el poder determinan la orientación de las acciones públicas. En la democracia el pueblo precisa de ser incluido en la toma de decisiones, velando así por sus intereses y derechos políticos.

La participación ciudadana es un aspecto primordial en la democracia. La ciudadanía se debe involucrar intensamente en los procesos políticos a fin de legitimar el ejercicio público. Los ciudadanos están a favor de la democracia, pero para arraigar socialmente este impulso, se deben abrir cauces que prevean la acción participativa de los diversos sectores sociales.

La respuesta que el Poder Legislativo debe dar para incentivar y nutrir la democracia que hoy nos empieza a definir como nación, es la de permitir la constitución de nuevas instituciones sociales, nutridas específicamente por el ambiente democrático. Formando así vínculos con la sociedad construidos a partir del diálogo, estableciendo puentes de comunicación clara y responsable. De manera que la ciudadanía se deje escuchar mediante señalamientos, críticas y mejoras a los proyectos de ley y reforma que el Poder Legislativo tiene como derecho y responsabilidad promulgar.

El Poder Legislativo tiene como un reto establecer los cauces que permitan evolucionar hacia una democracia mejor. De ahí que la participación de los ciudadanos en la formación de las decisiones públicas, aparece como un paso firme en la dirección que tomará nuestra democracia.

Democracia que nos ha costado, pero que hoy se refleja viva. Sin embargo aun se observa en ella ciertos dejes de insipiencia, cierta debilidad que debe ser subsanada desde abajo, desde el elemento indispensable que le da cuerpo: la ciudadanía.

La democratización del país es el resultado de instituciones sociales formadas desde abajo. Instituciones sociales que pugnaron por la democracia y hoy, en este nuevo ambiente, es preciso que sean integradas en los procesos legislativos mediante una participación activa, como observadores críticos y propositivos.

El esfuerzo por la democracia es también un esfuerzo por transparentar los procesos electorales, por transparentar el manejo de los recursos públicos, por crear los marcos institucionales que transparenten la forma en que se hacen y consensan los proyectos de ley y de reformas. La ciudadanía quiere participar, pero al no existir cauces explícitos y posibilidades de diálogo con los legisladores, el descontento surge y se buscan cauces que no son del todo democráticos, pues provocan temor y tensión social.

El interés de los ciudadanos por participar en los asuntos públicos es claro. El Poder Legislativo debe, no sólo permitirlo, sino también fomentarlo. Los foros de discusión, las mesas redondas, el flujo de la información, es decir, todo aquello que permita la redacción incluyente y democrática de una ley o de una reforma, son mecanismos que el Legislativo no debe soslayar.

Pero esto de nada sirve si no se incorpora a los ciudadanos en la toma de decisiones que definen el rumbo del país. Es decir, los ciudadanos proponen, opinan, exigen, pero estas voces no llegan a influir del todo a la hora de tomar una decisión legislativa. Es urgente romper barreras y coordinar el trabajo legislativo con la opinión pública, con

el sentir de la ciudadanía. La cual se expresa desde los centros de estudios, las universidades, los medios de comunicación, etcétera, hasta en la misma calle. El reto es hacer que estas voces lleguen de manera organizada a los legisladores, para que se acceda a un trabajo legislativo ampliamente democrático.

Los ciudadanos son sujetos activos, que proponen desde los principios de verdad y transparencia. Los legisladores debemos dejarnos orientar por ellos y, así, permitir que la sociedad oriente el modelo económico, político, social y cultural.

El perfeccionamiento de nuestra democracia requiere de la participación de la ciudadanía. Realizar las reformas a la ley para fomentar esto es una tarea ineludible.

Para que los ciudadanos participen en el fortalecimiento de nuestra democracia, la legislación debe crear un marco que indique a los legisladores la necesidad de escuchar la opinión de todo ciudadano organizado.

De ahí que se deben crear las condiciones para que los ciudadanos participen activamente en la toma de las decisiones que dan rumbo a nuestra nación y que, con sus aportes, contribuyan al mejoramiento económico, político, social y cultural de nuestro pueblo.

Por otro lado, la función legislativa ha padecido de un descrédito inusitado frente a la ciudadanía. Los niveles de confianza hacia este Poder son por demás bajos. Es menester buscar las formas de recobrar credibilidad frente a la sociedad.

La adición al artículo 71 de la Carta Magna que aquí se propone, tiende, sobre todo, a presentar un esquema de vinculación entre los legisladores y los ciudadanos, para lograr que el legislador actúe con mayor responsabilidad y profesionalismo, a fin de que recupere credibilidad y confianza de los ciudadanos.

También pretende que el contenido de las leyes que se promulguen, den mayor seguridad a la población. Con esta reforma los legisladores tendremos la oportunidad de escuchar atentamente a la ciudadanía. Ya sea en foros programados con tiempo,

permitiendo que la sociedad señale directamente los errores y fallas, donde se palpen y se prueben las causas que han originado la desconfianza que los ciudadanos sienten con respecto a este Poder Legislativo.

De esta manera, vinculándonos estrechamente con el sentir ciudadano, mediante la atenta escucha de lo que tengan que decir sobre iniciativas y propuestas de ley, los legisladores lograremos una actuación con mayor responsabilidad. Conociendo la realidad surgirán las verdaderas reformas, aquellas que cumplan con el verdadero propósito democrático y corrijan la mala imagen.

Es urgente permitir, mediante la ley, que la propia sociedad señale los puntos flacos que van en contra del fortalecimiento de nuestra democracia. Dicho cauce permitirá a la ciudadanía expresarse directamente a este Poder, en lo concerniente a legislaciones que, desde la sociedad, se perciben como dañinas o inoperantes.

Las reformas y las leyes deben irse preparando poco a poco, impulsando y concretando diferentes aspectos de funcionalidad y adaptación a las diferentes circunstancias que se presentan en nuestro país. Se debe avanzar dando pasos firmes. Esta firmeza la confiere el diálogo directo con la sociedad.

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

**Decreto:**

Que adiciona un párrafo segundo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo único.** Se adiciona un párrafo segundo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedando 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.

**Para elaborar y presentar iniciativas a los que les compete, tienen amplias facultades para realizar estudios, visitas y observaciones directas en establecimientos, instituciones, procesos y expedientes de los tres Poderes de la Federación y de los Estados, incluyendo el Distrito Federal, así como en ayuntamientos de cada Municipio, pudiendo solicitar y obtener fotografías y copias fotostáticas certificadas de los mismos involucrando siempre a la sociedad.**

#### **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 25 días del mes de abril de dos mil seis.

Diputado Juan Manuel Vega Rayet (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DIVERSAS DISPOSICIONES DEL CÓDIGO CIVIL FEDERAL, Y CREA LA LEY FEDERAL DE IDENTIDAD DE GÉNERO, A CARGO DEL DIPUTADO INTI MUÑOZ SANTINI, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD**

El suscrito, diputado Inti Muñoz Santini, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción I del artículo 55 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 el segundo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; diversas disposiciones del Código Civil Federal y crea la Ley Federal de Identidad de Género, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La sexualidad forma parte integral de la personalidad de los seres humanos, su libre ejercicio resulta básico para el bienestar personal y social de los individuos. Uno de los caminos hacia la construcción de una sociedad democrática parte del reconocimiento y la aceptación de que las personas tienen diversas maneras de relacionarse afectiva y sexualmente.

La diversidad sexual en los seres humanos, desde sus dimensiones biológicas, psicológicas y sociales, incorpora aspectos relacionados con las diferentes sexualidades: el travestismo, el transgénero, la transexualidad, la sexualidad de personas con alguna discapacidad, las personas con múltiples parejas, múltiples prácticas sexuales, el trabajo sexual; -las posibilidades son tan amplias- de ahí la necesidad de su garantía, con la finalidad del respeto a cada una de estas manifestaciones y la condena a toda forma de violencia, intolerancia o abuso.

Es cierto que la comunidad internacional ha reconocido la existencia de derechos vinculados con el ejercicio de la sexualidad y la reproducción de los seres humanos, sin embargo, este reconocimiento continúa siendo limitado. La libertad sexual abarca la posibilidad de la plena expresión del potencial sexual de los individuos, sin embargo esta garantía debe ser excluyente de toda forma de coerción, explotación y abuso en cualquier tiempo y situación de vida.

A pesar de que nuestra Constitución contiene y garantiza valiosos derechos fundamentales, comete la omisión de dejar fuera de éstos a la libertad y la identidad sexual, lo cual ha permitido que en nuestra legislación secundaria así como en la interpretación de los órganos jurisdiccionales se le desconozca como un derecho esencial del ser humano.

Resulta necesario por tanto, que la garantía a la libertad sexual y de la identidad sexual, dejen de flotar en las lagunas de la interpretación y reconocerse como una garantía constitucional, lo que conllevaría a evitar que se siga violentando la integridad de la persona, al considerarla indigna de decidir sobre su propio cuerpo. Asimismo, el alcance de reconocer ambas garantías permitiría proteger a minorías, a las cuales el ejercicio de su sexualidad les acarrea discriminación, no sólo desde el punto de vista social sino también legislativo, ya que al no existir una tutela mínima en nuestro texto fundamental de esta libertad, la ley secundaria en el mejor de los casos es omisa, cuando no francamente persecutora.

La iniciativa que diputados del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática ponemos a la consideración de esta soberanía, pretende garantizar constitucional y legalmente el derecho humano de todo individuo a ser identificado y tratado reconociendo su identidad o expresión de género, sea cual sea su sexo biológico.

La discriminación de la cual actualmente es víctima el colectivo transexual y homosexual proviene de la llamada "construcción social del sexo" la cual históricamente ha justificado la limitación de los derechos tanto de las mujeres en tanto

que género, como la de aquellos hombres y mujeres que no se integraban en el modelo androcéntrico de sujeto de los derechos fundamentales de primera generación, es decir: varón, blanco, heterosexual, libre y propietario.<sup>1</sup>

Con la evolución de las ciencias han venido apareciendo fenómenos novedosos, conceptos como la clonación, las técnicas de reproducción asistida, maternidad subrogada, transexualidad, entre otros, siendo éste último un fenómeno poco conocido en la sociedad mexicana, sin embargo, en los Estados modernos existe una creciente aceptación jurídico-social donde encontramos una regulación al respecto: Noruega, Austria, Dinamarca, Grecia, Portugal, Polonia, Luxemburgo, Francia, Suiza, Bélgica, Líbano, Argentina, Suecia, Italia, Holanda, Australia, Estados Unidos, Turquía, Reino Unido, Suiza, Sudáfrica, Panamá, Israel y Alemania han venido adecuando sus legislaciones en torno a esta problemática.

A partir de 1977 en una resolución adoptada en la XXIX Asamblea Mundial de la Salud, la Organización Mundial de la Salud incluyó el síndrome transexual o transexualidad dentro del *Manual de clasificación de estadística internacional de enfermedades, traumatismos y causas de decesos*. Actualmente, el transexualismo es considerado como un desorden de identidad genérica, o sea, este fenómeno se presenta cuando el sujeto, so pena de tener una composición anatómica y cromosómica idónea, aparece, posteriormente, su verdadera identidad sexual en virtud de un sentido de pertenencia al sexo contrario.<sup>2</sup>

Para los promoventes, el derecho no puede eludir los problemas de las personas que, por medio de una operación quirúrgica o tratamientos hormonales, adoptan una anatomía que modifica su naturaleza en virtud de un sentido de pertenencia al sexo contrario. Nuestros ordenamientos jurídicos deben reconocer al transexual el derecho a la identidad genérica y por ende, en un primer lugar, ver rectificadas su acta de nacimiento para que en ella conste el nuevo sexo y, segundo, el reconocimiento pleno de sus derechos y sus efectos jurídicos.



Una reforma de esta magnitud, pondría a México en los hechos a los estándares más altos de respeto y protección de los derechos humanos internacionalmente reconocidos, que en este nivel la Corte Europea de los Derechos Humanos con sus resoluciones se ha puesto a la vanguardia de los derechos fundamentales.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de ésta soberanía y en su caso aprobación, la siguiente iniciativa con

**Proyecto de decreto que reforma el segundo párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; diversas disposiciones del Código Civil Federal y crea la Ley Federal de Identidad de Género.**

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

**Artículo 4o. ....**

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos. **A nadie podrá coartársele el derecho de ejercer su libertad e identidad sexual, siempre y cuando al hacerlo no provoque un delito, o afecte derechos de terceros. Nadie podrá ser obligado a la realización de práctica sexual alguna, sin su pleno consentimiento.**

.....

....

....

....

....

.....

**Artículo Segundo.** Se reforman el artículo 35, el artículo 98 en su fracción VI, el artículo 131 y se adiciona una fracción V al artículo 136 del Código Civil Federal, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 35.-** En el Distrito Federal, estará a cargo de los jueces del Registro Civil autorizar los actos del estado civil y extender las actas relativas a nacimiento, reconocimiento de hijos, adopción, matrimonio, divorcio administrativo y muerte de los mexicanos y extranjeros residentes en los perímetros de las Delegaciones del Distrito Federal, así como inscribir las ejecutorias que declaren la ausencia, la presunción de muerte, el divorcio judicial, la tutela o que se ha perdido o limitado la capacidad legal para administrar bienes y las de **rectificación registral de sexo**.

**Artículo 98.-** Al escrito a que se refiere el artículo anterior, se acompañará:

I. a V. ...

VI. Copia del acta de defunción del cónyuge fallecido si alguno de los contrayentes es viudo, o de la parte resolutive de la sentencia de divorcio, de nulidad de matrimonio en caso de que alguno de los pretendientes hubiere sido casado anteriormente o de **rectificación registral de sexo**.

VII. ...

**Artículo 131.** Las autoridades judiciales que declaren la ausencia, la presunción de muerte, la tutela, el divorcio, que se ha perdido o limitado la capacidad para administrar bienes o las de rectificación registral de sexo, dentro del término de ocho días remitirán al juez del Registro Civil correspondiente, copia certificada de la ejecutoria respectiva.

**Artículo 136.-** Pueden pedir la rectificación de un acta del estado civil:

I. a IV. ...

V. **Las personas a que hace referencia la Ley Federal de Identidad de Sexo.**

**Artículo Tercero.** Se crea la Ley Federal de Identidad de Género, para quedar como sigue:

**Artículo 1.** Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social. El objeto de la misma es garantizar a toda persona, el derecho humano básico a adaptar irreversiblemente su anatomía a la identidad sexual que siente y vive, así como a rectificar la mención registral de su sexo.

**Artículo 2.** Las personas tienen el derecho humano básico a ser identificadas y tratadas reconociendo su identidad o expresión de género, sea cual sea su sexo biológico.

**Artículo 3.** Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la identidad sexual sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas, así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país, y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos.

**Artículo 4.** Para los efectos de esta ley se entiende por transexual a toda persona que haya modificado su sexo, a través de intervención quirúrgica o tratamientos hormonales, a fin de adaptarlos a sus caracteres físicos.

**Artículo 5.** El transexual tiene derecho a adaptar irreversiblemente su anatomía a la identidad sexual que siente y vive. Toda persona que haya modificado su sexo, podrá solicitar la rectificación de la mención registral de su nombre y de su sexo.

El juez de lo civil del domicilio del transexual es el competente para conocer de la demanda de rectificación registral de sexo.

**Artículo 6.** La autorización judicial para la rectificación registral de sexo podrá ser solicitada por el transexual, mayor de edad o menor emancipado. Excepcionalmente, por causa grave, quien ostente la representación legal del menor podrá solicitarla en su nombre siempre y que éste otorgue su consentimiento.

**Artículo 7.** La rectificación registral de sexo se otorgará por sentencia judicial, una vez que el demandante demuestre:

- I. Que ha sido diagnosticado médicamente como transexual;
- II. Que ha logrado, tras el tratamiento médico autorizado, una apariencia anatómico-genital externa lo más próxima posible al sexo reclamado.  
  
Excepcionalmente, por razones justificadas de edad, de riesgo para la salud u otros motivos graves, podrá ser concedido el cambio registral de sexo sin que el tratamiento médico se haya completado con la cirugía transexual genital;
- III. No estar ligado por vínculo matrimonial alguno; y
- IV: Acompañar en el escrito de demanda la solicitud expresa para que le sea impuesto un nuevo nombre acorde al sexo que reclama.

**Artículo 8.** El transexual no sometido a un tratamiento médico irreversible, podrá presentar demanda judicial solicitando sólo la rectificación registral del nombre para concordarlo con el sexo que siente y vive, siempre que cumpla con los requisitos señalados en artículo anterior. En este caso, la mención registral de sexo no sufrirá variación.

El cambio de nombre quedará automáticamente sin efecto, si posteriormente a la sentencia que lo decreta:

- I. El afectado solicita recuperar su anterior identidad y nombre;
- II. El transexual contrae matrimonio;
- III. El afectado tiene un hijo, salvo que se demuestre que la paternidad o maternidad es falsa o existan motivos graves para pensar que el transexual se sigue sintiendo del sexo opuesto;
- IV. Si el afectado reconoce a un hijo nacido con posterioridad a la sentencia que autorizó el cambio de nombre, o le es determinada judicialmente la paternidad o maternidad de un hijo nacido después de los trescientos días siguientes a aquel

en que se adoptó esa decisión y ello desde el momento del reconocimiento o la determinación judicial firme de la filiación.

**Artículo 9.** La sentencia que acuerda el cambio registral de sexo, o en su caso, el de nombre, tendrá efectos constitutivos *ex nunc*, quedando inalterables todos los derechos, obligaciones y relaciones existentes hasta la fecha de dictarse aquélla.

**Artículo 10.** Firme la sentencia, el transexual gozará de todos los derechos inherentes a su nuevo sexo legal.

**Artículo 11.** El Juez comunicará, de oficio, la rectificación registral de sexo y nombre, o sólo el cambio de nombre, al encargado del Registro Civil donde figure la inscripción de nacimiento del transexual para que se modifiquen las menciones registradas correspondientes.

**Artículo 12.** La rectificación registral de sexo acordada es irreversible.

### **Artículo Transitorio**

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

### **Notas:**

1 Eulalia Pascual. *Identidad de género y derechos humanos*. Ponencia, 3 de abril de 2004. España.

2 Artículo publicado en la revista *Pandectas*, órgano de información y difusión cultural de la sociedad de alumnos de la Escuela Libre de Derecho, ELD; así como en la revista *Opción*, Instituto Tecnológico Autónomo de México, revista del alumnado. Número 101, año XX, marzo 2000.

Dado en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a los 25 días de mes de abril de 2006.

Dip. Inti Muñoz Santini (rúbrica)

**QUE REFORMA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA IRMA S. FIGUEROA ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD .**

La que suscribe Irma Figueroa Romero, en su carácter de diputada federal perteneciente a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante de la fracción parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa, al tenor de la consecuente

**Exposición de Motivos**

El Partido de la Revolución Democrática en su declaración de principios se ha manifestado por un desarrollo sustentable, donde resulta fundamental no confundir progreso y desarrollo con explotación irracional de la naturaleza.

La necesidad de alcanzar un desarrollo sustentable, la vemos reflejada a nivel mundial, y lo que se pretende es que el desarrollo sustentable se base en tres elementos: el crecimiento económico, el progreso social y la protección de nuestro medio ambiente y recursos naturales. Es por ello, que se plantea a nivel mundial, brindar apoyo a las naciones que se encuentran en vías de desarrollo para que en la búsqueda de su desarrollo no se contribuya en la degradación del medio ambiente, sino que dicho desarrollo económico y social vaya a la par, del cuidado de nuestra ecología y nuestro medio ambiente.

María Luisa Quintero, quien coordina el libro *Recursos naturales y desarrollo sustentable: reflexiones en torno a su problemática*, a manera introductoria, señala que:

Independientemente de la demagogia discursiva, el concepto de desarrollo sustentable se orienta a la discusión de temas fundamentales para cualquier reflexión y elaboración de estrategias de política económica y social. Entre otras interrogantes se pueden hacer los siguientes cuestionamientos: ¿qué precio se debe de pagar por la destrucción del medio ambiente?, ¿qué pasará con el bienestar de las generaciones futuras si se está pagando un alto costo por satisfacer las actuales?, ¿qué medidas se tendrían que realizar para no generar más pobreza y degradación de los recursos?, ¿la economía de mercado tiene límites establecidos para evitar el deterioro natural? (página 15).

Por otra parte en este mismo libro América Saldívar, en el artículo llamado "Recursos naturales: ¿crecimiento o desarrollo sustentable?", define al desarrollo sustentable como:

Un nuevo paradigma teórico y un proceso que empieza a ser elaborado a partir de la década de los setenta por la Comisión Brundtland. Dicha comisión de la ONU presidida por la entonces ministra de Medio Ambiente de Noruega, Gro Harlem Brundtland, a finales de los años ochenta emite sus conclusiones y expone un diagnóstico preocupante sobre el estado del planeta en su dimensión ambiental. Durante los últimos años, particularmente después de la Cumbre de Río en 1992, el concepto de desarrollo sustentable comienza a adquirir una mayor importancia y empieza a ser adoptado por la mayoría de los países, tanto en el plano institucional de las políticas de la gestión ambiental como en la discusión teórica de la academia. La Agenda 21 se convierte en un cuerpo de doctrinas, programas, enfoques y propuestas que dan sentido a la filosofía y principios del desarrollo sustentable. De acuerdo con la agenda, cada país debe elaborar su propia estrategia y velar por su cumplimiento (página, 23).

El Programa Nacional de Medio Ambiente (2001-2006), establece en el apartado correspondiente al "México que queremos" que el modelo de desarrollo económico, se debe de basaren el principio de la sustentabilidad y en particular debe generar alternativas de vida para los mexicanos que viven en niveles de pobreza extrema.

Se dice que la nueva política ambiental en México está basada en los principios de:

**I.- El desarrollo en armonía con la naturaleza.**

**II.- El crecimiento con calidad humana y ambiental.**

**III.- El apego a la legalidad y rendición de cuentas.**

**IV.- Alianzas con los actores sociales.**

El artículo cuarto de nuestra Constitución Política establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

Las leyes secundarias como es el caso de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente define al ambiente como el conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados. Asimismo, define el Equilibrio Ecológico como la relación de interdependencia entre los elementos que conforman el ambiente que hace posible la existencia, transformación y desarrollo del hombre y demás seres vivos.

El supuesto de que vivimos en una creciente y maravillosa abundancia de recursos naturales sin precedente, y que no afecta en nada su explotación indiscriminada, ha sido superado hace décadas.

Los expertos han señalado que sólo un desarrollo que contemple el riesgo, la contingencia e incertidumbre que provoca el deterioro ambiental estará preparado para los retos a satisfacer en cuanto a los recursos naturales y el medio ambiente, no en un futuro, es necesario dar pasos adelantados para atender los estragos ecológicos provocados

El cuidado y la preservación del medio ambiente debe ser una tarea en conjunto, cada una de las personas, debemos contribuir a protegerlo y procurar un equilibrio ecológico. Todo derecho genera una obligación y en este caso, no debe esperar más su estipulación en la Constitución Política. Ya que la preservación del medio ambiente,



muy especialmente de los elementos naturales, es la preservación del ser humano. De no hacerlo nos destruiríamos a nosotros mismos.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, me permito someter a consideración de este honorable Congreso la siguiente iniciativa de

## **Decreto**

Artículo Único: Se adiciona un párrafo al artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

**Toda persona tiene la obligación de proteger el medio ambiente y procurar el equilibrio ecológico.**

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2006.

Dip. Irma S. Figueroa Romero

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Cuauhtémoc 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 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 iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con la siguiente

### Exposición de motivos

A mediados de abril del presente año, en una votación dividida de seis a cinco, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación validó los contratos de servicios múltiples<sup>1</sup>, por medio de los cuales la Comisión Reguladora de Energía, autoriza a los particulares la generación de energía eléctrica. En esta votación, el voto decisivo fue el sufragio emitido por el ministro Presidente Mariano Azuela.

Con esta votación la corte determinó invalidar los oficios que emitiera la Auditoría Superior de la Federación, así como el procedimiento de revisión y fiscalización de la cuenta pública de 2002, y de las auditorías especiales a la Comisión Federal de Electricidad.

En estos oficios, la Auditoría Superior de la Federación planteaba la cancelación de los contratos de servicios múltiples, por considerarlos inconstitucionales.

Con esta votación el Ejecutivo gana a la Cámara de Diputados y a la Auditoría Superior de la Federación, ya que la Comisión Reguladora de Energía puede mantener intactos los contratos que otorgó a particulares para que generen electricidad en nuestro país.

El tema es históricamente importante y no sólo abarca el tema generación de energía eléctrica, también incluye el tema petróleo e hidrocarburos.

El artículo 27 constitucional a la letra dice: "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".

No cabe duda, después de leer e interpretar este párrafo, lo que debemos hacer como legisladores ante estos hechos y ante la problemática hermenéutica que plantea el texto constitucional, de manera prioritaria debemos reforzar la claridad del texto constitucional.

Especialmente en cuanto a la protección patrimonial de los bienes públicos con el fin de evitar repetir las interpretaciones erróneas en el tema de petróleo e hidrocarburos. Debemos reforzar el control estatal de nuestros recursos. Recordemos textualmente que el artículo 27 de nuestra Constitución señala que: "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".

Por lo anterior y con el fin de evitar mayores controversias constitucionales en esta materia, el 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 preocupado por el pobre desempeño del mercado interno y la economía nacional, propone la siguiente iniciativa con

### **Proyecto de decreto que reforma el artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

#### **Artículo 27.-**

**Los párrafos anteriores quedan igual.**

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 **exploración** y 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.

**Párrafos subsecuentes quedan igual.**

**Fracciones I a la XX quedan igual.**

**Transitorio**

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

**Nota:**

1. "Los contratos de servicios múltiples, son contratos de obras públicas sobre la base de precios unitarios que cumplen con la Constitución y las leyes mexicanas, ya que simplemente agrupan en un solo contrato los servicios que Pemex siempre ha contratado. Bajo los contratos de servicios múltiples la propiedad y dominio de los hidrocarburos son de la nación, Pemex mantiene el control de la exploración y explotación. El contratista únicamente recibe un pago fijo por las obras realizadas y los servicios prestados". Ver en "Alcance de los primeros contratos de servicios múltiples", en <http://www.csm.pemex.com/espanol/>

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 20 de abril de 2006.

Dip. Cuauhtémoc Ochoa Fernández (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 21 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO RAÚL PIÑA HORTA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Raúl Piña Horta, 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 de ley, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

La presente iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 21 Constitucional tiene como objetivo calificar a la policía a la que se refiere el numeral en comento en ministerial, a efecto de dar claridad y transparencia a la actividad como jefe inmediato de esta policía al Ministerio Público y asimismo orillar a esta institución a que se convierta, en verdad, en el jefe inmediato y que esté a cargo de esa policía. El problema no es tan sólo de conceptos, sino que es problema añejo y de fondo en el cual la institución del Ministerio Público desde su nacimiento se ha negado a enfrentar su responsabilidad, ya como parte de la policía judicial, dejando esta responsabilidad, bajo las órdenes directas de los jueces. El MP, como jefe y mando de la policía judicial se le dio a ésta toda la responsabilidad, tanto en la investigación como en la persecución de los delitos; evadiendo nuevamente como antaño lo hizo, ser la autoridad que tiene bajo su mando inmediato a la policía de la que nos habla el artículo 21 constitucional.

Se trata de que la institución del Ministerio Público actúe como la Constitución le ordena, y en esa razón proponemos que se califique a la policía de ministerial para desterrar la confusión que prevalece entre la mayoría de los ciudadanos, de considerar a la policía denominada judicial, como parte o como el poder judicial mismo en una visión distorsionada de la realidad, en virtud de una conceptualización a todas luces inadecuada.

En innumerables ocasiones hemos leído, en diversos autores de derecho constitucional, derecho burocrático y derecho penal, que el término judicial que se le aplica a la policía es impropio, en virtud de que ésta no está bajo las órdenes del Poder Judicial, sino que se encuentra bajo las órdenes del Ministerio Público Federal que, por supuesto, no es un órgano jurisdiccional, sino que el Ministerio Público Federal forma parte del Ejecutivo, siendo por su origen una institución de carácter administrativo.

Planteado así el problema, sería prudente hacer un breve análisis de los antecedentes históricos legislativos y situación actual del artículo 21 Constitucional que a continuación transcribimos en la parte relativa: "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 se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato". Como observamos en la transcripción relativa del artículo en comento, 21 constitucional, se señala que la policía estará bajo la autoridad y mando del Ministerio Público Federal.

Los antecedentes del mencionado fundamento constitucional y en particular de la palabra judicial son los siguientes:

Los orígenes del Ministerio Público son españoles y franceses, que recogidos por nuestros Legisladores en México, adquirieron caracteres propios, que en la Constitución de 1917 se concretaron con la especial estructura que se dio a tal organismo.



Hasta antes de 1917, los jueces tenían la facultad de investigar los delitos y, por supuesto, de imponer las sanciones a los delincuentes que así lo requerían, de esta forma el Poder Judicial intervenía directamente en la investigación del delito y a su vez imponían el castigo respectivo; es decir que la denominación de policía judicial, dado que ésta estaba bajo las órdenes del juez era un nombre correcto y apropiado.

Contra este sistema, en 1917 se creó un Ministerio Público más fuerte, al cual se le dio la facultad exclusiva de ejercer ante los tribunales la acción penal y de esta manera se hizo cargo de la policía judicial, teniéndola bajo su autoridad y mando inmediato, tal como lo norma el numeral 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La inercia propia de la costumbre hizo que en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos continuara apareciendo el nombre de policía judicial, a pesar de que ya no dependía de los jueces, sino de la institución del Ministerio Público Federal, y aunado a esa inercia el criterio de algunos tratadistas de la materia que por diversas razones sostenían que el Ministerio Público era parte del Poder Judicial, apreciación errónea como más adelante precisaremos.

Es hasta la reforma de 1996 del artículo en cuestión, 21 constitucional, cuando se suprimió la calificación de judicial a la policía, quedando de la siguiente manera la parte relativa. "...La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se asistirá con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato".

Si bien la reforma constitucional de 1996 suprimió el calificativo de judicial a la policía, atendiendo de manera justificada que dicha policía no estaba bajo el mando ni la autoridad del Poder Judicial, sino que estaba bajo el mando y autoridad de un órgano administrativo que es el Ministerio Público Federal, no se percató en esta reforma de 1996 que no sujetar a un calificativo a la policía, lo único que iba a provocar era una mayor confusión en general, pues en las diversas entidades de la República a los

policías bajo el mando del Ministerio Público Federal se les llama judiciales, inercia que pervive. La denominación de *policías ministeriales* sería la más adecuada.

Ofrecidos los breves antecedentes anteriores, debemos ahora analizar y enjuiciar el porqué de la adición y en que consistiría ésta:

La adición y reforma consistiría en calificar a la policía que está bajo la autoridad y mando inmediato del Ministerio Público Federal en policía ministerial, por las siguientes razones:

En la renovación y significación de la policía en su conjunto, no es poca cosa calificar con un nuevo nombre a una organización que siempre se ha debatido entre la mala fama, la sospecha y en innumerables ocasiones la certeza de que no tan sólo no cumple su labor, sino que va en contra, precisamente de los principios que rigen su labor, que es la de ser el auxiliar del Ministerio Público Federal, persecutor e investigador de los delitos, principios de mucha responsabilidad, profesionalismo, eficiencia y sobre todo de honestidad.

Es necesario calificar a la policía a que se refiere el 21 constitucional, como ministerial, en virtud que ésta depende de un órgano administrativo como el Ministerio Público Federal, aun cuando lo anterior para algunos autores y tratadistas de la ciencia jurídica, es discutible afirmando que se debería haber sostenido la anterior denominación de judicial en virtud de que dentro del capítulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se encuentra el artículo 102 que se refiere a la organización del Ministerio Público. Pensamos que esta es una postura demasiado formalista y por lo tanto carente de la esencia que define al Poder Judicial, que es la jurisdicción, como la potestad que tienen los jueces para administrar justicia aplicando las normas jurídicas generales y abstractas de las cosas concretas que deben decidir.

A mayor abundamiento cabe recordar que es el Ejecutivo federal, de conformidad con el artículo 89 constitucional, quién designa al Procurador de la República, con ratificación del Senado, con lo cual se asume que el Ministerio Público Federal no es

un órgano del Poder Judicial, sino que depende del Ejecutivo de la Unión, es decir que desde el punto de vista orgánico, y desde el punto de vista de la esencia, la institución del Ministerio Público depende por naturaleza y por origen del Poder Ejecutivo, por lo cual cualquier objeción con respecto a lo asentado anteriormente, sería de difícil, por no decir, imposible de argumentación.

Es por todo lo anteriormente expuesto, someto ante el pleno de esta Soberanía, la siguiente **iniciativa con**

**Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforma y adiciona al artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

#### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los 18 días del mes de abril de 2006.

Dip. Raúl Piña Horta (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 76, 89 Y 91 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 de la LIX Legislatura del honorable 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 de ley, con base en la siguiente

**Exposición de Motivos**

El constitucionalismo moderno concibe a la democracia y al gobierno de leyes como dos nociones indisociables que exigen, al mismo tiempo, diseñar y dotar de eficacia a una serie de procedimientos electorales orientados a la formación de los órganos representativos de la voluntad popular; así como crear y ordenar jurídicamente mecanismos institucionales y de control del poder que aseguren el ejercicio de los derechos fundamentales de la persona y la plena vigencia del principio de división de poderes.

En México, a pesar de los grandes avances político-electorales que ha traído aparejado el proceso de transición democrática que vivimos; seguimos enfrentando serios obstáculos estructurales y jurídico-institucionales que nos impiden vislumbrar un horizonte nacional compartido que evite la polarización de posturas entre los distintos actores políticos y que permita a nuestro régimen presidencial funcionar en un sistema pluripartidista.

Ello reviste especial importancia si se considera que la exacerbación del multipartidismo, la aparición de gobiernos divididos ya no sólo a nivel local sino también federal y el tránsito de un presidencialismo discrecional a uno constitucional han replanteado las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo, generando problemas de cohabitación y acentuando la proclividad a la parálisis. Situación esta que podría agravarse a partir de las próximas elecciones presidenciales.

Este escenario nos impone a los legisladores el reto de resolver el siguiente gran cuestionamiento: ¿cómo otorgar a nuestro sistema presidencial, por la vía legislativa y sin transformar nuestro régimen de gobierno en un sistema parlamentario o semipresidencial, la oportunidad de demostrar su viabilidad en un contexto de plena competencia democrática?

La respuesta es evidentemente compleja por la gran cantidad de aspectos que deben atenderse para garantizar una transición exitosa en términos de gobernabilidad. Lo que se busca entonces, es hacer a la Constitución los ajustes necesarios para propiciar una mayor y mejor relación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, explorando para ello mecanismos eficientes que nos permitan, a un mismo tiempo, acotar el poder presidencial sin cambiar la esencia de nuestro régimen ni poner en peligro la gobernabilidad de la nación; así como evitar excesos en el ejercicio del poder.

Una medida estratégica en este sentido es, sin duda, el establecimiento de la obligación de someter a la ratificación por parte del Senado el nombramiento de los secretarios de Estado que haga el presidente.

No cabe duda de que una de las facultades presidenciales de mayor importancia política es precisamente, la de nombramiento y remoción de los funcionarios públicos, sin embargo, existe una gran variabilidad en la regulación de esta facultad de un país presidencialista a otro.

Así, mientras que la facultad de aprobación de los miembros del gabinete por el parlamento o alguna de las cámaras es reconocida en algunos sistemas presidenciales de América como Estados Unidos -ejemplo por excelencia del sistema presidencial-, en otros como México, ésta constituye una prerrogativa exclusiva del Ejecutivo.

En Estados Unidos, como una fórmula para reforzar el sistema de contrapesos entre los poderes, la Constitución prevé la participación conjunta del Ejecutivo y del Senado en el nombramiento de los cargos oficiales de importancia. Prerrogativa que fue concedida a la Cámara Alta durante la Convención de Filadelfia (1787) a pesar de las voces en contra de connotados legisladores norteamericanos como James Madison, Edmund Randolph, Alexander Hamilton y John Adams, quienes argumentaron que con ello se violentaba uno de los principios fundamentales del sistema presidencial: el de la responsabilidad. Y que en más de dos siglos de vigencia rara vez ha provocado tensiones entre el Ejecutivo y el Legislativo, pese a que en muchos periodos de la historia de aquel país el Senado ha estado dominado por el partido contrario al del Presidente.

Contrario a ello, en México se ha reconocido tradicionalmente la facultad del Ejecutivo de nombrar y remover libremente a los secretarios de Estado. Tanto la Constitución de 1824, como la de 1857 y la vigente de 1917 han admitido la autonomía del presidente de la República en el ejercicio de esta facultad.

Actualmente, los únicos supuestos en que nuestra Constitución prevé la obligación de que las designaciones -y algunas remociones- hechas por el titular del Ejecutivo sean ratificadas por el Senado de la República son los de los empleados superiores de Hacienda, los diplomáticos, los cónsules, los militares y demás miembros superiores del ejército permanente, la milicia y la armada, considerando la importancia de las funciones que a ellos corresponde desempeñar y en atención al deseo de sentar las bases para la creación de un servicio civil de carrera en materia hacendaria y diplomática.

Para apoyar esta limitación a las facultades del Ejecutivo, durante el Congreso Constituyente de 1824 connotados legisladores como Miguel Ramos Arizpe, Lorenzo de Zavala e Ignacio de Mora sostuvieron que, mediante ellas, lo que se pretendía era facilitar al Presidente de la República el acierto en el nombramiento de empleos tan importantes, proporcionar cierta seguridad a quienes ocuparan estos cargos frente a las decisiones unilaterales del Presidente, mitigar el peligro de que funcionarios públicos de esta envergadura se inclinassen inapropiadamente hacia alguno de los poderes, así como otorgar a estas designaciones el carácter no sólo de premios al mérito sino también dotarlos de un origen popular.

La libertad absoluta del Ejecutivo para nombrar a los titulares de las dependencias de la administración pública ha sido modificada en tres ocasiones desde 1917. La primera, en 1987, para agregar la facultad de nombrar y remover libremente al titular del órgano por el cual se ejercía el Gobierno en el Distrito Federal; la segunda, en 1993, para excluir del supuesto de nombramiento por parte del Presidente de la República a ese mismo funcionario; y la tercera, en 1994, con motivo de las reformas a los artículos 76, fracción II; 89, fracción IX; y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos orientadas a fortalecer la independencia del Poder Judicial, para ampliar el supuesto de ratificación por parte del Senado -no de censura ni remoción- de la designación hecha por el Ejecutivo al caso del Procurador General de la República.

Sin embargo, actualmente, y como resultado de las nuevas exigencias que nos ha impuesto la pluralidad consideramos necesario dar un paso más en este sentido, ampliando el supuesto de ratificación por parte del Senado a los nombramientos que haga el presidente de todos los secretarios de Estado. Ello, considerando el hecho de que en los regímenes presidenciales todos los secretarios tienen el mismo rango y, por ende, deben aplicarse a todos ellos las mismas normas.

Pudiera argumentarse en contra de esta propuesta que, en los sistemas presidenciales los titulares de las dependencias públicas forman parte de la jerarquía administrativa y se encuentran bajo el mandato exclusivo del Ejecutivo con quien

existe un vínculo no sólo jurídico, sino también moral, que los constriñe a sujetarse a los mandatos y directrices del titular del Poder Ejecutivo y que los hace solidariamente responsables de la política general de gobierno o individualmente por sus actos. Sin embargo, no hay que olvidar que en la realidad la división doctrinaria entre sistema parlamentario y presidencial no es tan tajante.

Hoy en día, en la mayoría de los países calificados como "presidencialistas", el Congreso ejerce sobre los titulares de las dependencias auxiliares del Ejecutivo una gran cantidad de facultades de control -como pueden ser la obligación de comparecer y de rendir informes e incluso la posibilidad que existe de que el Poder Legislativo sujete a los ministros o secretarios de estado a juicio político- sin que por ello se considere que se menoscaba la naturaleza o esencia del régimen. Facultades de control que son, más o menos rígidas, dependiendo de la realidad política y jurídica de cada país.

No cabe duda que las funciones que desempeñan los secretarios de Estado revisten una trascendental importancia en la determinación del rumbo de nuestro país y que, por lo mismo, es necesario establecer mecanismos que si bien nos permitan, por un lado, promover la funcionalidad de nuestro sistema; garanticen, por la otra, también el desempeño de estas funciones por hombres y mujeres con amplia experiencia y conocimientos en los temas de la competencia de cada secretaría de Estado; combatiendo así, de una vez por todas, la práctica del amiguismo y de las camarillas.

De lo que se trata es de asegurar un ejercicio más responsable del poder por parte de los funcionarios públicos y fortalecer nuestro sistema de rendición de cuentas considerando la naturaleza, alcances e importancia de las atribuciones que corresponde desempeñar a los titulares de estas dependencias; en especial, por los amplios poderes que éstos poseen en la determinación del rumbo y de las prioridades de la política interna, de la política externa, de la economía y del desarrollo social en nuestro país.



En efecto, es precisamente a los secretarios de Estado a quienes corresponde, en materia de política interna, desarrollar las funciones de conducción de las relaciones del Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, organizar los mecanismos de seguridad pública y fomentar el desarrollo político del país. En materia económica, son precisamente ellos quienes se encargan de definir el modelo de desarrollo del país, las políticas financieras y monetarias, así como proyectar las metas en materia de crecimiento, inflación, finanzas y desarrollo industrial, entre otras. Y en el ámbito social, son los responsables de formular las principales disposiciones de combate a la pobreza y la satisfacción de las demandas básicas de la población en materia de alimentación, educación vivienda, trabajo y ecología.

Asimismo, el reconocimiento de esta facultad por parte del Senado vendría a sumarse a las facultades que éste posee en la actualidad en lo relativo a la aprobación de tratados internacionales y el análisis de la política exterior desarrollada por el Presidente, fortaleciendo así las facultades de control de este órgano sobre las actividades desarrolladas por los auxiliares del Ejecutivo en el ámbito internacional y de las relaciones exteriores. Cuestión de trascendental importancia en un contexto de globalización e interdependencia como el que vivimos por los efectos socioeconómicos y políticos que los acuerdos y acciones internacionales pueden traer aparejados para el país y sus ciudadanos.

Adicionalmente consideramos que estando ya previsto este requisito para ocupar al interior de la administración pública otros cargos de igual envergadura, como es el caso del procurador general de la República, o aún de menor jerarquía, como el de los empleados superiores de Hacienda; por analogía e incluso, por mayoría de razón, esta formalidad debiera extenderse al supuesto de los secretarios de Estado.

Con fundamento en todo ello, la presente iniciativa establece la obligación de someter a la ratificación del Senado todos los nombramiento de los secretarios de Estado que haga el presidente; exigiéndose en este caso la misma mayoría que se demanda para los demás nombramientos en que este órgano interviene, esto es, mayoría simple.

Sin embargo, cabe señalar que las propuestas anteriores se limitan a prescribir la participación del Senado en el caso del nombramiento de estos funcionarios sin extenderse también al supuesto de remoción de los mismos; supuesto en el cual consideramos pertinente que el presidente de la República conserve absoluta libertad debido a que, siendo éstos funcionarios titulares de órganos de la Administración Pública Federal, auxiliares del Ejecutivo, es lógico que cuando aquellos no cuenten ya con la confianza de este último puedan ser removidos sin ninguna traba a fin de evitar cualquier tipo de obstáculo en la buena marcha de sus funciones.

En el Partido Verde Ecologista de México estamos convencidos de que una reforma constitucional de este tipo promovería un contrapeso efectivo entre poderes, fortalecería nuestro sistema de rendición de cuentas, y garantizaría la sana coexistencia de un Ejecutivo fuerte y funcional con un Legislativo vigorizado.

Asimismo creemos que ello impulsaría:

La gobernabilidad, al adecuar el marco jurídico en que actualmente se desenvuelven las relaciones entre el Ejecutivo y el Legislativo a las condiciones de pluralidad que caracterizan a la nueva realidad política de México, dotando a este proceso de certidumbre y evitando caer en una parálisis institucional.

La conformación de coaliciones entre los partidos políticos para la integración del gobierno como formulas para ampliar el consenso político y contribuir con ello a encontrar una salida viable a los posibles problemas de gobernabilidad.

La competencia de los funcionarios públicos y una mayor profesionalización de las labores administrativas desarrolladas por estas dependencias al exigirse una mayor habilidad y experiencia para ocupar estos cargos; aumentar la calidad del análisis, del debate y, en su caso, de la crítica; y establecer la posibilidad de sentar las bases de un servicio de carrera en la administración pública.

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 reforman los artículos 76, fracción II, y 89, fracción II, y se adiciona el artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

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

...

II. Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga **de los secretarios de Estado**; del Procurador General de la República, ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, Coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga;

**Artículo Segundo.-** Se reforman las fracciones II y IX del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

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

...

II. Remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda; y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otra forma en las leyes.

...

IX. Designar, con ratificación del Senado, **a los secretarios de Estado** y al Procurador General de la República;

...

**Artículo Tercero.-** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 91 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Para quedar como sigue:

Artículo 91.- Para ser secretario del despacho se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener 30 años cumplidos.

Adicionalmente a ello se requerirá que la designación hecha por el Ejecutivo sea ratificada por el Senado de conformidad con el procedimiento establecido en la ley Orgánica y Reglamento del Congreso.

#### **Transitorios**

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

**Segundo.-** Los nombramientos de los titulares de las dependencias hechos con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto deberán ser ratificados por el Senado dentro de un plazo de treinta días, contados a partir de la fecha de entrada en vigor de este decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2006.

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari

(Turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 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 los artículos 71, fracción II, 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 de ley, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

Hace ya más de una década que en forma insistente, primero a nivel académico y después en términos del ejercicio de la política, que se habla de la reforma del estado en América Latina, por lo mismo la doctrina jurídica mexicana ha venido debatiendo largamente la conveniencia de reformar al estado, en gran medida porque la reforma del poder en México requiere definiciones de contenido, pero también estrategias adecuadas para alcanzar sus objetivos.

En este sentido, la estrategia adquiere un papel central; ya que supone definir las acciones a emprender en orden a transformar los buenos propósitos en realidades. La estrategia legislativa es parte de la estrategia política.

Durante muchos años la división de poderes se redujo a una cuestión meramente formal. El presidencialismo que hemos padecido hace del Presidente de la República y en sí del poder ejecutivo, la figura central y todopoderosa, lo que ha ocasionado que la

división y equilibrio de poderes sea en la práctica una farsa, obstaculizando en muchas ocasiones el desarrollo democrático del país.

Durante la discusión del foro sobre la reforma del estado, la cuarta mesa encargada de la forma de gobierno y organización de los poderes públicos, llegó a la conclusión unánime en cuanto a otorgarle a los legisladores federales la facultad de formular cuestionamientos a las autoridades y servidores públicos de la administración pública federal centralizada y descentralizada como un instrumento de control del Poder Legislativo sobre el Ejecutivo.

Para que se dé una verdadera reforma del estado resulta necesario incorporar instrumentos de control, ya que urge proporcionar una mayor y mejor colaboración entre los poderes. Estos instrumentos correrían contra el tedio de algunas sesiones y la aridez de ciertos asuntos públicos. La mejor experiencia son las comparecencias de los servidores públicos de alto rango. Los medios de comunicación serían los agentes de transmisión de los asuntos relevantes hacia la opinión pública; se daría mayor proyección al trabajo de las cámaras y se devolverían individualidad, espontaneidad y libertad a la participación de los legisladores.

La relevancia de fortalecer nuestro marco institucional radica en que de ello depende la consolidación del nuevo orden democrático. No obstante estos cambios políticos, aún queda pendiente generar las condiciones necesarias para la consolidación del estado democrático. Con ello se pretende redimensionar las funciones esenciales de los poderes públicos, rediseñar la relación del poder Ejecutivo con el poder Legislativo, diseñar y convertir contenidos temáticos de la coyuntura en agenda legislativa.

Por ello, y en virtud de lo anteriormente expuesto el diputado del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, se permite someter ante el Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.-** Se adiciona un párrafo segundo al artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 93.-** Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de estado, al procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

Los secretarios del despacho, el procurador General de Justicia, los jefes de los departamentos administrativos y los titulares de los organismos descentralizados y autónomos, bajo cualquier denominación, durante la glosa, darán respuesta escrita a las preguntas que les envíen los legisladores integrantes de las Cámaras de Senadores y de Diputados, por conducto de los secretarios de sus respectivas Mesas Directivas, respecto a asuntos de su competencia legal, en los plazos y términos que determinen la Ley Orgánica del Congreso de la Unión y sus reglamentos internos.

### **Transitorios**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2006.

Dip. Manuel Velasco Coello (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 90 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 le confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39, numeral 3, y 40, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se permite someter al Pleno de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

### **Exposición de Motivos**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como orden normativo, fija los lineamientos generales que se encuentran por arriba del orden federal y local. Así, contempla diversas disposiciones, como la naturaleza, las características y la forma de organización de la Administración Pública Federal.

El constante fortalecimiento de nuestro Estado de derecho exige la permanente revisión y renovación del sistema jurídico e incluso de la propia Carta Magna, que es la Norma General de las normas jurídicas que forman el actual Estado de derecho, toda vez que el orden jurídico se concibe como un conjunto de normas jerárquicamente estructuradas, en el que unas determinan el contenido de las otras.

Así, la Ley Fundamental se refiere a la estructura misma del Estado; regula, entre otros, la organización y el funcionamiento del Poder Ejecutivo, a través de la Administración Pública Federal, la cual consiste en la realización de actos materiales o jurídicos que el Estado efectúa para proporcionar bienes y servicios. De tal forma, la



administración se estructura en organismos: **centralizada, descentralizada y empresas de participación estatal.**

En razón de lo anterior, es menester señalar lo que la doctrina y los estudiosos del derecho han definido como "órganos del Estado", aquellos a través de los cuales se realizará la prestación de bienes y servicios que tiene por obligación cubrir el gobierno por medio del Poder Ejecutivo tutelar de la administración pública.

Por "órganos centralizados" debemos entender las instituciones encargadas de llevar a cabo las tareas de administración pública que se enmarcan en la función del Poder Ejecutivo. Las características de estos órganos estriban en la relación de subordinación jerárquica, en ser dependientes del titular del Ejecutivo y, por consecuencia, actúan en su nombre. En ese sentido, podemos ubicar en la administración pública centralizada las secretarías de Estado y las Procuradurías de Justicia.

Como "órganos descentralizados" se deben entender entes que también proporcionan bienes y servicios públicos. Con una peculiaridad, los organismos son creados por disposición del Congreso de la Unión o del Poder Ejecutivo federal, conforme lo establece el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mismos que estarán dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios, los cuales no están sujetos al Poder Ejecutivo, cuyo objeto es la **realización de actividades específicas, técnico-administrativas, en áreas estratégicas y excepcionalmente prioritarias**, con el fin de realizar la prestación de un servicio público para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social y seguridad pública, al mismo tiempo que se aplican para la investigación científica y tecnológica.

Para comprender bien el concepto de "órgano descentralizado", retomaremos la definición de la teoría jurídica de la **descentralización administrativa por servicio**: "la organización de la administración pública se realiza mediante un procedimiento específico de derecho público, los cuales cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios y, en algunos casos, autonomía orgánica, de gestión y funcional

respecto del órgano central, el cual se encargará de actividades técnico-administrativas determinadas en un área en específico".

Esta forma de organización se conoce como "descentralización administrativa por servicio", lo cual es fácil de comprobar, ya que en nuestro país la mayoría de los "organismos descentralizados" **no** han sido instituidos por iniciativa del Poder Legislativo sino por **decreto** del Poder Ejecutivo, lo cual ha sido tanto en el ámbito federal como en el de las entidades federativas, igual que en los municipios, lo cual comprueba el reiterado uso del esquema de la descentralización administrativa por servicio que tiene que cubrir el titular de la administración pública a favor de los gobernados, ya sea de manera **directa**, por centralizados, o **indirecta**, como el caso de los descentralizados por un servicio.

En la Administración Pública Federal, el organismo descentralizado tiene diversas formas o especificaciones, pues lo mismo se utiliza para desempeño de función pública como la prestación de servicio público, como la Comisión de Derechos Humanos; la realización de actividad industrial, Petróleos, la actividad cultural, Fondo de Cultura Económica; o la actividad científica, el Centro de Investigaciones de Química Aplicada, entre otras actividades a cargo de organismos descentralizados, sin buscar el lucro; por el contrario, proporcionar bienes y servicios a favor de los gobernados.

Con relación a las empresas de participación estatal mayoritaria, para su formación se necesita que el Gobierno Federal aporte 51 por ciento del capital social, y el otro 49 por ciento los particulares; o el gobierno aporte títulos representativos en el capital social en acciones de serie especial, lo que le da lugar a tener la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración, Junta de Gobierno u órgano equivalente. Por tanto, adquiere la disposición para "vetar" los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, Consejo de Administración, de la Junta Directiva u órgano equivalente. La mayoría de estas empresas de participación estatal han adoptado el régimen legal de la "sociedad anónima" como forma de creación y -consecuentemente- de organización. Debemos hacer notar que su creación es por medio de acta constitutiva,

lo que no sucede con los centralizados y descentralizados; por tanto, se encuentran sujetas a las normas mercantiles. De igual manera sucede con las empresas de participación estatal minoritaria, donde el capital social no puede ser menor de 25 por ciento ni mayor de 50 por ciento por parte del Gobierno Federal.

También, se consideran empresas asimiladas las de participación estatal mayoritaria con ciertas modalidades de sociedades civiles o asociaciones civiles; asimismo, si la mayoría de sus socios o asociados son "dependencias" o entidades de la Administración Pública Federal o servidores públicos federales que participen en razón de sus cargos, igual que cuando alguna o varias de ellas realicen las aportaciones económicas preponderantes.

Todos estos organismos **centralizados, descentralizados e incluso las empresas de participación estatal mayoritaria** y minoritaria tienen como finalidad proporcionar bienes y servicios satisfactorios a favor de los gobernados, aunque unos lo hacen de manera directa con el titular de la administración pública y otros de manera independiente, como son descentralizados por servicio, pero lo que no se debe olvidar es que el patrimonio con que fueron constituidos fue proporcionado por las aportaciones que -vía impuestos- aportan los ciudadanos, independientemente de que algunos de ellos, como Petróleos, de la comercialización de sus productos compre sus insumos para la prestación del servicio, pero aunque hay algunos que indistintamente de la gama de las áreas específicas que cubren siguen dependiendo del presupuesto del Estado, como la Universidad Nacional Autónoma de México o la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Como podemos ver, en los organismos descentralizados no existe la intervención de los particulares y su constitución es por medio del Poder Legislativo o del Ejecutivo, sin ningún lucro, además de que se rigen por las leyes de carácter administrativo. Pero, aun siendo descentralizados, obtienen sus recursos de manera directa, por parte del Gobierno Federal, ya que dentro del Presupuesto que aprueba el Poder Legislativo se contemplan distintos órganos descentralizados, situación que se presenta en los tres esquemas de organismos, tanto a nivel federal como a nivel estatal.

A diferencia de las empresas de participación estatal, en cualquiera de sus formas, en las cuales participan el Gobierno Federal y los particulares, que además de servicios se busca un lucro tanto del gobierno como de los particulares, el objeto que el gobierno participe con la intención de obtener un lucro es para que los ingresos que percibe vía impuesto se incrementen para proporcionar mejores servicios a los ciudadanos, aparte de que su naturaleza jurídica se debe realizar por medio de acta constitutiva protocolizada ante notario, en la cual se especifican las aportaciones de cada uno de los socios, ya sea en género o en especie, las acciones a que tiene derecho cada uno de ellos, al mismo tiempo que se rigen por las leyes de carácter mercantil.

Es menester precisar que el gobierno no tiene recursos propios, toda vez que éstos los obtienen vía impuesto, el hecho de establecer que los recursos naturales son del Estado o nación es para precisar que todo es del pueblo, donde el pueblo es el gobierno en sí, administrado por un grupo de personas designado por medio de sufragio.

Consecuentemente, los órganos que integran la Administración Pública Federal se encuentran regulados por el artículo 90 constitucional, que establece la estructura de la Administración Pública Federal, así como las bases para la buena organización y el funcionamiento adecuado, delimitando de qué manera se integra, el cual prevé: **"La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo federal en su operación"**.

Como se aprecia en el plano administrativo, el artículo 90 señala equivocadamente la integración de la administración pública, al contemplar solamente una forma de administración, que es la **centralizada**, así como una confusión al emplear el término **paraestatal**. Evidentemente, omite establecer los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias, las que

manejan **"recursos públicos"**, motivo suficiente para que sean señaladas en nuestra Norma Fundamental, así como fiscalizadas.

Indiscutiblemente, el problema es el término "paraestatal", palabra que jurídicamente no quiere decir nada para emplearla con el propósito de definir todos los **organismos, entidades y empresas de la administración pública del Estado**, como son organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones de crédito, de seguros y de fianzas y los fideicomisos, que forman parte de toda la gama que se considera la administración pública o entidades paraestatales, sin tomar en cuenta que su "organización, creación y naturaleza" son muy diversas entre sí.

Es evidente que se hace una indebida concatenación al emplear el término "paraestatal" para definir los organismos descentralizados que son de derecho público, y empresa de participación estatal, en una sola palabra, lo cual es erróneo porque lógicamente se está confundiendo la naturaleza jurídica de los organismos con la naturaleza jurídica de las empresas que corresponde al derecho privado.

De lo anterior podemos estimar que el artículo 90 constitucional se contradice con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública, que prevé en el artículo 3o.: **"El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal: I. Organismos descentralizados; II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas; y III. Fideicomisos. Componen la administración pública paraestatal..."**, igual que el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que refieren que la administración pública se compondrá de **centralizados, descentralizados y empresas de participación estatal**.

A mayor abundamiento está lo que establece el Código Penal Federal, el cual reconoce que existen los órganos descentralizados y las empresas de participación estatal, en su artículo 212: **"Para los efectos de este título y el subsecuente, es**

servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los Poderes Judicial federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título son aplicables a los gobernadores de los estados, a los diputados a las Legislaturas locales y a los magistrados de los Tribunales de Justicia locales por la comisión de los delitos previstos en este título en materia federal".

Obviamente, se comprende que la administración pública se integra, además de los órganos centralizados, también en órganos descentralizados y empresas de participación estatal y fideicomisos.

Consecuentemente, la redacción del artículo 90 de la Norma Fundamental propicia que el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal emplee el término de "administración paraestatal" para tratar de definir que la Administración Pública Federal la integran los órganos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos. Así, pretender encuadrar estos **organismos, empresas y fideicomisos** en el término de "administración paraestatal", el cual es equívoco debido a la naturaleza jurídica, ya que unos son de derecho público y otros de derecho privado.

Sin embargo, esta redacción de la Ley Fundamental que se **impone como correcta** contraviene a su vez la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En consecuencia, y toda vez, que la Norma Fundamental tiene preeminencia sobre la ley secundaria, es necesario que el artículo 90 de la Carta Magna contemple los **"organismo descentralizados y empresas de participación estatal"**, tanto los de mayoritaria como los de minoritaria, estas últimas en virtud que manejan recursos públicos, motivo suficiente para que todo organismo, entidad, empresa, institución que maneje recursos públicos deba ser también auditada.

Es evidente que si se va a delimitar en la ley secundaria cómo se compone la administración pública, de acuerdo con lo que prevé la Carta Magna, es menester que el artículo 90 constitucional contemple como entidades de la administración pública también los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos, tomando en cuenta que su creación jurídica es diferente.

En atención a su naturaleza jurídica, la formación de la administración **es únicamente la descentralizada**, ya que su creación es a través de una ley del Poder Legislativo o por una decreto del Ejecutivo, a diferencia de las empresas de participación estatal, que se formará como una persona moral que se crea a través de un acta constitutiva protocolizada ante notario, donde el Estado, igual que los particulares, aporta un capital social para su formación, con la característica fundamental de que existe la intervención de **particulares**.

Lo antes dicho se confirma con lo previsto en el artículo 93 constitucional, el cual prevé la facultad del Congreso para solicitar informes e investigar; los artículos 110 y 111 sujetan a los servidores públicos a la responsabilidad política y penal; el artículo 117, fracción VIII, prohíbe a los estados contratar empréstitos si no son destinados a inversión pública; y el artículo 122, base tercera, solamente prevé los descentralizados. Así, estos artículos en la integración de su redacción prevén los **organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos públicos**; todos éstos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo lo anterior, se colige que la Administración Pública Federal se integra por organismos centralizados, que se encuentran sujetos al órgano central del Gobierno Federal y subordinados jerárquicamente al Ejecutivo;

Así como los organismos descentralizados, que no guardan una subordinación con el Ejecutivo, ya que se dedican a tareas en específico para proporcionar bienes y servicios de interés público, donde algunos adquieren la característica de ser autónomos, independientemente de las connotaciones que se puedan dar a los distintos organismos descentralizados, que se regularán por leyes de carácter

administrativo y se integran por servidores públicos que son sujetos de responsabilidades tanto políticas como penales para este tipo de organismo. Evidentemente, para su creación se utilizaron recursos públicos independientemente de que por las características del organismos se reinviertan para proporcionar mejores bienes y servicios en beneficios del interés público.

Igual que las empresas de participación estatal, tanto mayoritarias como minoritarias, donde intervienen particulares y el Estado, donde el Gobierno Federal aporta capital social o tendrá preeminencia sobre sus órganos de gobierno o control, adoptarán la característica de ser personas morales y algunas adquieren la característica de sociedad anónima, y se van a regir por las leyes mercantiles.

Para robustecer lo anterior están los comentarios de diversos tratadistas de derecho sobre la redacción del artículo 90 de la Ley Suprema.

El doctor Héctor Fix Zamudio, tratadista de derecho, en su intervención en el foro *Juicio político: historia, realidad y perspectiva*, realizado en la Cámara de Diputados el 28 de julio de 1999, comentó que la redacción del artículo 90 de la Constitución era errónea, manifestando que es un "**verdadero disparate**", en razón que el artículo 90 dice que la Administración Pública Federal se divide en centralizada y **paraestatal**, cuando es centralizada y descentralizada, "**lo paraestatal lo podemos aplicar sólo a las empresas y fideicomisos públicos**", de lo cual se comprende que la administración descentralizada la debemos clasificar en dos tipos: las que prestan un servicio público y las que tienen una actividad de tipo empresarial, considerándolas empresas públicas".

El doctor Fix Zamudio hace una atinada clasificación al manifestar que los órganos descentralizados son de dos tipos: los que prestan un **servicio público** y los que tienen una **activada empresarial**, que no tiene nada que ver con las empresas de participación estatal, para que el legislador encuadre en un solo término ambas administraciones, las descentralizadas y las empresas de participación estatal en paraestatales.



De igual forma, el doctor Jorge Fernández Ruiz, especialista en derecho administrativo, manifiesta que en el siglo XX, "ya en la tercera década de este siglo, irrumpen en la administración pública, que no en la Constitución, los organismos descentralizados, lo que habrá de bifurcarlos en dos vertientes: la centralizada y la descentralizada". Por tanto, establece: "Así se importó la descentralización administrativa, y con ella los esquemas franceses del establecimiento público y de la empresa mixta que sirvieron de modelo al organismo descentralizado y a la empresa de participación estatal, en cuyos moldes se crearon en nuestro país las más importantes empresas en mano pública".

Además, manifiesta: "En México, el organismo descentralizado ha tenido aprovechamientos disímolos, pues lo mismo se utiliza para desempeño de función pública, como es la defensa de los derechos humanos, objeto fundamental de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, que prestación de servicio público, como en el caso del Servicio Postal Mexicano; que para la realización de actividad industrial -Petróleos Mexicanos por ejemplo-, actividad cultural -Fondo de Cultura Económica- o actividad científica -Centro de Investigaciones de Química Aplicada-, entre otras actividades a cargo de organismos descentralizados".

De igual forma, refiere que la semántica de los organismos descentralizados que guarda actualmente el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal crea confusión, al establecer: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura que adopten". Por tanto, el problema radica en establecer cualquier estructura que adopte, manifestando: "La anterior definición de ¿organismo descentralizado? da lugar a confundirlo con la ¿empresa de participación estatal?, por permitirse que el primero adopte la estructura legal de la sociedad nacional de crédito o de cualquier otra naturaleza, como prevé, para la segunda, el artículo 46 del mismo ordenamiento legal".

En ese tenor, la confusión se da al permitir que los órganos descentralizados adopten la estructura legal de la sociedad nacional de crédito porque en ambos artículos, el 45 y el 46, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, al establecer el término "cualquiera que sea la estructura que adopten" o "o de cualquier otra naturaleza", permiten indistintamente adoptar cualquier forma de organización, sin importar la actividad o si éstas son derecho público, directas del Estado por no intervenir ningún particular, o derecho privado, al intervenir la participación de los particulares.

Además, considera que esta defectuosa definición de "organismos descentralizados" proviene desde sus orígenes: "El artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal **toma su sentido confuso y equívoco** de la primera Ley para el Control, por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 31 de diciembre de 1947, que en su artículo 2o. establecía: *¿Son organismos descentralizados* las personas morales creadas por el Estado, mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten".

Manifestando que el error de semántica se fue reproduciendo en las subsecuentes leyes administrativas, diciendo: "El precepto anterior fue reproducido, en su esencia, en el artículo 2o. de la segunda Ley para el Control, por Parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada el 4 de enero de 1966 y luego por el artículo 2o. de la tercera ley del mismo nombre, publicada el 31 de diciembre de 1970 y derogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal".

Afirma que, aunado a esto, el artículo 14 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, donde el precepto, "lejos de precisar o aclarar la definición de *¿organismo descentralizado?*, contenida en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, origina mayor confusión, por condicionarlo a tener como objeto alguno de los señalados en sus tres fracciones; a saber: realización de

actividades relativas a las áreas estratégicas o prioritarias; prestación de un servicio público o social; u obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social".

Por tanto, considera que "esta labor definitoria de la ley requiere para su éxito un amplio y profundo conocimiento doctrinario de este tipo de entes públicos, creados en el esquema de la descentralización administrativa por servicio, misma que se puede entender como una tendencia organizativa de la administración pública, conforme a la cual se otorga, mediante un procedimiento específico, personalidad jurídica y patrimonio propios a ciertos entes, confiriéndoles además autonomía orgánica relativa respecto del órgano central, para **encargarles actividades técnico-administrativas específicas**".

Argumentando, pero sin pasar por alto las definiciones de los maestros que cita, concluyendo: "La doctrina registra diversos tipos o modalidades de descentralización administrativa. Fraga distingue clases distintas: por región, por servicio, y por colaboración. Serra Rojas, igual que André Buttgenbach, admite dos formas: la territorial o regional y la descentralización por servicio. La aplicación de los principios de la teoría jurídica de la descentralización administrativa por servicio produce en México la figura del "organismo descentralizado", inspirado en el establecimiento público francés". Todo lo anterior lo refiere en la obra *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

Asimismo, el doctor José Francisco Ruiz Massieu, tratadista de derecho administrativo y especialmente de la empresa pública, establece al respecto que no todos los órganos descentralizados son entidades paraestatales o empresa pública, manifestando: "No es empresa pública porque no reúne el elemento material que es **producir o distribuir satisfactores en el mercado**"; por tanto, al no presentarse el elemento material derivado de la función empresarial, que los satisfactores estén en el mercado, consecuentemente "entidad paraestatal y empresa pública son nociones próximas, pero no equivalentes". En ese caso están Petróleos Mexicanos, que ofrece satisfactores en el mercado, y la Procuraduría Federal del Consumidor, que presta un

servicio público que es la defensa de los consumidores ante los proveedores de servicios, ambos descentralizados por servicio con funciones diferentes: una empresarial y la otra de servicio público, que cita en su obra *La empresa pública*, INAP México, 1981.

Sin embargo, encontramos que del término "paraestatal" en nuestro sistema jurídico no existe una definición uniforme entre los tratadistas del derecho público, más aún en algunos diccionarios enciclopédicos conceptuales específicos; lo paraestatal constituye una realidad de la Administración Pública Federal en nuestro país. Asimismo, el término "paraestatal" fue incorporado en el *Diccionario* de la Real Academia en 1970, donde semánticamente conciben la palabra *paraestatal* como "lo que está del lado del Estado".

A diferencia de otros sistemas jurídicos, en Latinoamérica sí se define el término *paraestatal*, "palabra formada de dos elementos: *pará*, partícula griega, que significa ¿al lado de?, ¿lado a lado?, ¿paralelamente?; y el adjetivo *estatal*, formado sobre el vocablo latino *status*, en sentido de ¿relativo? o ¿referencia al Estado?". Significa, en suma, esta palabra algo que no se confunde con el Estado sino que marcha al lado del Estado, paralelamente él. (...) Creado por el legislador italiano en la época del fascismo, apareció por primera vez en la expresión *ente parastatale* en 1924. Para algunos, "paraestatal" es sinónimo de "autarquía" (v. vocablo). (...) Emilio Fernández Vázquez, *Diccionario de derecho público*. Editorial Astrea La Valle, Buenos Aires, 1981.

Autarquía. Impropiamente llamada durante un tiempo "**autonomía administrativa**" y más impropiamente aún "repartición autónoma", **consiste** en un servicio público descentralizado, dotado de personalidad jurídica, especializado en la consecución de un terminado fin, del cual no puede apartarse (...) Emilio Fernández Vázquez, *Diccionario de derecho público*. Editorial Astrea La Valle, Buenos Aires, 1981.

De todo lo anterior se infiere que existe una confusión en cuanto a la clasificación que se hace respecto de los órganos de descentralizados, en razón de que

independientemente de la labor que desempeñe, de asistencia, educativos, técnicos o administrativos, son servicios públicos o actividad empresarial donde sus servicios son ofertados en el mercado, los cuales van a la prestación de bienes y servicios, pero todos son **organismos descentralizados por servicio**, que no se pueden confundir con empresas de participación estatal porque en este tipo de administración participan el Estado y los particulares.

En ese contexto, podemos ver que indistintamente de la definición de los estudiosos sobre los organismos descentralizados, éstos pretenden clasificarlos en dos tipos, incluso dicen órganos descentralizados los que ofrecen servicios públicos y entes descentralizado por dedicarse a la actividad empresarial, pero en realidad es un solo órgano administrativo subdividido, ya que todos son órganos descentralizados por servicio, sin guardar ninguna relación con las empresas de participación estatal, por ser una actividad que realiza directamente el Estado, a diferencia de las empresas donde participan los particulares.

En ese tenor de ideas, se propone que el artículo 90 constitucional se reforme para que se establezca que la Administración Pública Federal es centralizada, descentralizada, empresas de participación estatal y fideicomisos porque, evidentemente, se contradice la naturaleza jurídica de los organismos y las empresas que integran realmente la Administración Pública Federal.

Ahora bien, si para pretender justificar la reforma de 1981 enviada por el Ejecutivo al Legislativo, en la cual de su exposición de motivos no se da una explicación lógico-jurídico-administrativa, igual que la comisión dictaminadora tampoco lo hace de por qué emplear el término *paraestatal*, que ya empleaba la Ley Orgánica de la Administración Pública desde 1976, y el afán es emplear el término *paraestatal* empleéese únicamente para definir las empresas de participación estatal mayoritaria o minoritaria y fideicomisos, previendo en la Constitución en su artículo 90 que la administración pública será centralizados, descentralizados y entidades paraestatales.

De igual forma, se debe reformar el segundo párrafo, que es confuso y equívoco por hacer referencia específica, ya que establece la creación de entidades paraestatales y la intervención de su operación por parte del Ejecutivo, pretendiendo encuadrar tanto órganos de derecho público como derecho privado en un solo término, siendo que los descentralizados, como lo pretenden ver la doctrina y los estudios, es que se dividan en dos: por servicio público y por actividad empresarial, a diferencia de las empresas de participación estatal donde intervienen particulares, situaciones completamente distintas por su naturaleza propia; consecuentemente, pretende que la administración descentralizada se subdivide como está la centralizada que la dividen desconcentrada.

Por consiguiente, el párrafo segundo del artículo 90 de la Carta Magna deberá hacer regencia general no específica como está actualmente, por consiguiente y considerando que la Ley Fundamental es la base de las leyes secundarias sus disposiciones deben ser de carácter general y no específico, en ese contexto la redacción se referirá a que el Congreso emitirá la ley orgánica, la cual distribuirá los negocios de la administración y la intervención del Ejecutivo en los órganos que se creen para su operación.

Por tal motivo, de no llevarse a cabo la reforma se seguiría propiciando que las leyes de carácter administrativo se contradigan con la Norma Fundamental por no ser clara y precisa, lo cual permite al Ejecutivo en turno la creación de diversos organismos para el auxilio de la actividad administrativa a su cargo, desvirtuando su naturaleza jurídica, que prohíbe una pronta y efectiva auditoría, lo cual hace nugatoria la eficacia de los órganos de fiscalización, poniendo en riesgo los recursos públicos, que son aportaciones de los particulares vía impuestos.

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 artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se reforma el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 90.** La Administración Pública Federal será centralizada, **descentralizada, empresas de participación estatal y fideicomisos.**

El Congreso expedirá la ley orgánica que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estará a cargo del Ejecutivo federal y definirá las bases generales de su intervención para su operación.

### **Transitorio**

**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 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 25 días del mes de abril de 2006.

Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA EVELIA SANDOVAL URBÁN

La que suscribe, Evelia Sandoval Urbán, diputada federal por el distrito 13 del estado de Jalisco en la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso General, con fundamento en los artículos 70 y 71, fracción II, de la Constitución Política y el 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, ocurre a presentar ante el pleno de esta Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto que adiciona el artículo 27 constitucional, con el objeto de garantizar la reivindicación de la parcela escolar en los términos de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Al constituirse los ejidos, el legislador estableció en ellos la parcela escolar con la finalidad de que los miembros del núcleo de población tuvieran la oportunidad de un desarrollo equilibrado entre el campo y la educación. En la idea de que la parcela escolar a través de la escuela rural permitiera un desarrollo equilibrado entre el campo mexicano y la modernidad que el resto del país viene experimentando.

La parcela escolar por ministerio de ley fue asignada a la escuela rural de la localidad, cediéndose no sólo la administración y funcionamiento, sino también la titularidad de los derechos al establecer en acuerdo firmado por la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Educación Pública que ésta debe certificarse a favor del centro educativo (escuela rural), creando un reglamento en el que se establecen las normas que regulan su finalidad y organización.

El conjunto de las parcelas escolares es uno de los más grandes patrimonios con los que cuenta la Secretaría de Educación Pública (SEP).



Desafortunadamente por el olvido en que se encuentra la parcela escolar sus principios y fines, así como por la falta de programas de interés de los encargados de la Secretaría de Educación Pública, en los ejidos, asesorados de manera incorrecta por las autoridades agrarias están aprovechando, el Programa de Certificación de Derechos Ejidales (Procede), para adjudicárselas ya sea al ejido, alguno de sus miembros o a terceros, propiciando con ello en primer término que la SEP sea privada del derecho parcelario que le fue cedido por el legislador del 17, creando un gran perjuicio en su patrimonio. Además de lo anterior, lo realmente grave es que no se cumple con el fin para el que fue creada: la educación agrícola.

La comunidad educativa en general no puede ser ajena a tal problemática. Por ejemplo: para el caso de las escuelas secundarias la parcela es un excelente recurso pedagógico, a través del cual es posible adentrar a los alumnos en las actividades agropecuarias desde el punto de vista técnico.

Este recurso pedagógico tiene plena aplicación en lo que toca a los aspectos administrativos y organizativos, pues dicha organización como un ejercicio académico, requiere de elementos conceptuales que luego se reflejen en la vida cotidiana del educando en la apropiación de valores para la organización y convivencia social, ya que impulsa:

- a) La preparación de los alumnos de las escuelas rurales para que reciban una educación agrícola apropiada, que los capacite para desarrollar todas las labores de producción agrícola.
- b) Impulsa los nexos de cooperación y de trabajo entre los maestros rurales y sus alumnos, a través de la escuela, con la comunidad a que pertenecen.
- c) Obtiene mediante los cultivos emprendidos y las pequeñas industrias que se establezcan, rendimientos económicos que constituyan una fuente de ingresos suplementaria para beneficio de las labores educativas y mejoramiento del profesorado.

Hemos sido testigos de cómo en las asambleas de ejidatarios a través del Procede, al certificar el derecho parcelario de la parcela escolar, a favor de los ejidos correspondientes de sus miembros o terceros, se está transgrediendo los derechos patrimoniales de la SEP al desposeerla de dicho bien, sin previo juicio ante los tribunales competentes, privando además al alumno de poder apreciar su entorno desde una óptica educativa, con un verdadero ejercicio académico, y con esto mostrarle que la escuela no es algo que se entienda separada de la vida cotidiana.

Es importante señalar que la parcela escolar por disposición legal es inalienable, imprescriptible e inembargable, por lo tanto no genera derechos de usurpación o prescripción y no se puede embargar o enajenar, ya que es un patrimonio exclusivamente educativo.

El artículo 27 Constitucional en su fracción VII, reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, y protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

Son tierras ejidales y por lo tanto están sujetas a las disposiciones contempladas en la Ley Agraria, las que han sido dotadas al núcleo de población ejidal o incorporadas al régimen ejidal. Las tierras ejidales por su destino se dividen en:

- a) Tierras de uso común.
- b) Tierras parceladas.
- c) Tierras de asentamiento humano.

Siendo Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el licenciado Carlos Salinas de Gortari, publicó el 26 de febrero de 1992 la Ley Agraria, que refiere en su artículo 70.- En cada ejido la asamblea podrá resolver el deslinde de las superficies que considere necesarias para el establecimiento de la parcela escolar, la que se destinará a la investigación, enseñanza y divulgación de prácticas agrícolas que permitan un uso más eficiente de los recursos humanos y materiales con que cuenta el ejido. El reglamento interno del ejido normará el uso de la parcela escolar.

En tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha de entrada en vigor de la presente ley.

Situación la anterior que permite la aplicación del reglamento del 44, ya que a la fecha no se ha publicado un nuevo reglamento.

La nueva legislación agraria del 26 de febrero de 1992, no alteran los derechos otorgados a la Secretaría de Educación Pública sobre la parcela escolar, no debate su titularidad ni reforma su organización, establece sólo que su uso debe normarse por el reglamento del ejido.

La parcela escolar al ser un bien de la Secretaría de Educación Pública, destinado a acrecentar la educación de los miembros del núcleo agrario, es un bien de interés común. Por una parte, la Secretaría de Educación Pública, al ser responsable de la educación nacional, esta comprometida ha desarrollar los planes y programas adecuados para lograr una educación integral, por otra parte, los integrantes del ejido, en virtud de la experiencia en el desarrollo de los cultivos regionales, están obligados a contribuir en la educación agropecuario en la parcela escolar, ya que los beneficiarios directos serán las nuevas generaciones de ejidatarios.

Dada la complejidad que implica la reivindicación y reactivación de la parcela escolar al proceso educativo, es indispensable que la Secretaría de Educación ejecute dos líneas de acción:

1. La primera de ellas será lograr la titulación de las parcelas escolares a favor de las escuelas que les fueron asignadas.
2. La segunda deberá ser la planeación para reactivar la parcela escolar en el proceso educativo.

Los mecanismos para su reivindicación los podemos dividir en procedimientos administrativos y jurisdiccionales, su aplicación depende de las circunstancias que priven en cada caso.

Para lograr lo anterior compañeros y compañeras, y considerando la importancia de la parcela escolar en el desarrollo del país, es necesario elevar a rango constitucional la parcela escolar, en aras de que la legislación secundaria cumpla con los mínimos

indispensables para que ésta realice los fines para los cuales fue creada. En tal razón someto a su consideración la presente iniciativa de reformas con proyecto de

## **Decreto**

**Único.-** Se adiciona un párrafo a la fracción VII al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**VII.- .....**

**La parcela escolar está protegida y reconocida por esta Constitución. Las leyes en la materia deberán garantizar el cabal cumplimiento de los fines para los cuales fue creada.**

## **Transitorios**

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

**Segundo.-** La Secretaría de Educación Pública hará lo conducente para que en un plazo no mayor a tres años contados a partir de su publicación, se recuperen las parcelas escolares que se encuentren en poder distinto al de la escuela que fueron asignadas originalmente, con el objeto de reactivar los fines educativos y producción de la totalidad de las parcelas escolares.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2006.

Dip. Evelia Sandoval Urbán (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

**QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 21 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA REDISEÑAR EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD PÚBLICA EN LO REFERENTE A LA FUNCIÓN DE LA POLICÍA PREVENTIVA, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO ELÍAS LOREDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

El que suscribe, diputado Álvaro Elías Loredo, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en la fracción II del artículo 71 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II de los artículos 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se permite presentar a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 21, en su cuarto párrafo, y 115 en el inciso h), fracción III y fracción VII, de la Constitución General, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El tema de la seguridad pública, es mencionado por los mexicanos como su principal tema de preocupación, y que obedece a que en los últimos diez años se ha disparado la criminalidad en el país con cifras alarmantes, que rompen con la tendencia que venía mostrando este tema en las estadísticas de medición de la criminalidad y de victimización. Como ejemplo, para el especialista Guillermo Zepeda Lecuona, en una sola década el número de delitos denunciados casi se duplicó (de 800,000 denuncias registradas en 1991, se pasó a 1,460.000 en el año 2001). En cuanto al segundo aspecto, la insuficiencia de la respuesta judicial al delito, suele haber consenso en que alrededor de 90 % de los delitos quedan sin castigo; esta situación se complica aún más cuando los sondeos de opinión pública muestran que la autoridad con menor credibilidad y confianza por parte de la ciudadanía, es la policía, como lo podemos corroborar en los resultados del Latinobarómetro 2004, en donde 65% de los mexicanos responde que sí puede sobornarse a un policía en su país.

Por tal motivo y en virtud de atender a este reclamo popular, el suscrito diputado Federal, encargué un estudio sobre el diseño del actual Sistema de Seguridad Pública, al magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos por la Universidad Jesuita de Chile, Álvaro Rafael Cabrera Monroy, quien en colaboración con la encargada del Programa de Estudios de Seguridad y Ciudadanía, de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) de Chile, maestra Lucía Dammert Guardia, llegaron a conclusiones que someto a esta soberanía, como una opción para el mejoramiento del diseño del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Por tanto, esta iniciativa tiene como propósito generar una propuesta de rediseño al Sistema Nacional de Seguridad Pública del Estado mexicano, en el tema de la función de policía preventiva, que contribuya a la eficiencia y eficacia de la gobernabilidad del mismo, sin transgredir el sistema federal del Estado mexicano, pues a decir de los altos índices de inseguridad ciudadana que se presentan hoy en día, podemos afirmar que el actual sistema ha sido rebasado en materia policial.

Las deficiencias del Sistema de Seguridad Pública obedecen a diversos factores, los cuales parten de la estructura del sistema, debido a que tal y como se encuentra su diseño hoy en día, no cuenta con la capacidad de hacer frente al complejo desafío de la criminalidad del siglo XXI la cual, observamos, ha logrado organizarse globalmente y ha incorporado avances científicos y tecnológicos a su actuación criminal.

Otros factores que abonan a las falencias del Sistema de Seguridad Pública en México, son los cambios socioeconómicos que ha experimentado la sociedad mexicana y la transición política que pretende arribar al paradigma democrático, republicano y federal, esto se debe, al momento en el que fue concebido el sistema actual, puesto que se vivía otra realidad, como lo era una gobernabilidad sustentada bajo el paradigma del presidencialismo centralista y su proyecto de partido hegemónico.

Bajo el paradigma del presidencialismo centralista, todas las autoridades del país obedecían las determinaciones del Ejecutivo federal sin respetar las competencias

jurídicas de división de poderes ni de autonomías estatales o municipales, por lo que el Presidente de la República lograba articular las políticas públicas de policía preventiva. Al dar comienzo la transición política, en donde la mayoría de los actores políticos ya no responden al proyecto de partido hegemónico, el sistema de seguridad pública se fragmentó, toda vez que el sistema sustenta la función de policía preventiva en las corporaciones municipales, que a la fecha suman 2445 instituciones y cuyo mando está a cargo de los alcaldes, los cuales son de diversos partidos políticos, lo que genera una descoordinación de las autoridades de policía preventiva en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

La función de las policías preventivas ha ido variando en la línea del tiempo, y coincidimos con Hugo Frühling cuando afirma que La policía desarrolla un rol fundamental en la sociedad contemporánea. Ningún sistema democrático puede subsistir sin policía. Es por esta razón que la sociedad democrática debe otorgar la mayor atención al sistema policial especialmente si se consideran las facultades que se delegan en éste, relacionadas estrechamente con derechos fundamentales de las personas en una sociedad libre.<sup>1</sup>

Las policías han tenido una larga y variada trayectoria en los diferentes países, pues son el resultado de reservar la función de preservar el orden en la sociedad a una corporación de naturaleza civil y no de corte militar como lo fueron en un principio, en donde la seguridad estatal se entendía como una sola y era encomendada a las fuerzas armadas, las cuales presentaban un sesgo hacia la seguridad exterior, en la cual sus elementos eran entrenados para la eliminación del enemigo, y cuando enfrentaban problemas de seguridad interior se observaba que recurrían a sus técnicas de operación militar, con graves resultados para la integridad de los ciudadanos y sus derechos humanos.

En Europa la especialización de estas corporaciones encargadas de la seguridad pública, siguió distintas rutas, por un lado en la Europa continental, todavía hoy en día se observan cuerpos policíacos que presentan una disciplina de rasgos militares, con escalafón de grados similares a los de las fuerzas militares e incluso, son

considerados como reservas militares en caso de guerra. Estos son los casos de la Gendarmería francesa, los Carabineros italianos y la Guardia Civil española. Pero Gran Bretaña siguió una línea distinta, la cual fue crear desde un principio, en 1829, una corporación policial perfectamente distinguible de las fuerzas armadas, con la formación de la Policía de Londres, la que fue diseñada con el propósito expreso de obtener el consentimiento y apoyo populares, a través de una estrecha relación con la comunidad y el uso controlado de armas de fuego.<sup>2</sup>

En el México del siglo XIX encontramos que en 1811, en plena lucha armada por la independencia, el Cabildo de Ciudad de México emitió un reglamento con intención de crear una nueva fuerza policial, a cargo de la figura de superintendente de policía, el cual era un cargo honorario sin retribución del erario público y que tenía dentro de sus funciones las de:

Cuidar del sosiego y tranquilidad pública; saber qué gentes llegan de fuera a esta capital: dar pasaporte a los que salgan de ella; evitar todo desorden público; celar y perseguir las casas sospechosas, y dar al gobierno cuantas noticias puedan interesar al bien común, practicando por sí y sus dependientes las diligencias oportunas, y avisando los señores jueces mayores de cuartel las cosas graves que por ellos puedan remediarse [?] cuidar que se [?] observen los bandos de buen gobierno [?] el señor superintendente de policía recibirá por sí mismo las declaraciones de los reos y testigos, sin poder fiar de modo alguno esta función a sólo el escribano que tuviese asignado [?] hará de noche las rondas que su prudencia le dictase [?] el objeto principal de estas rondas, que por sí haga el señor superintendente o que encargue a los demás subalternos, será la observancia de los bandos de buen gobierno [?y] de perseguir por sí o por medio de los empleados en este ramo, a lo vagabundos y mendigos, procurando aprehenderlos para dar a cada uno el destino correspondiente a su actitud y demás circunstancias.<sup>3</sup>

Como podemos observar con este ejemplo, las primeras policías en México son de carácter municipal, pues eran vistas como un recurso más de corte vecinal, que de



índole gubernamental, y que pretendía resguardar a los pobladores de los robos que se perpetraban, sobre todo en la noche.

Con este primer antecedente es que comienza la evolución de los cuerpos de policía con los que contamos hasta el día de hoy, y los cuales pasaron en el siglo XIX, entre la naturaleza militar y la naturaleza civil de la policía, al respecto el jurista Mariano Otero escribió en 1842:

[?] no tenía más que las funciones de la policía, y esto es uno de los funestos legados que nos dejó el gobierno español, pues examinando con atención lo que después ha pasado observaremos cuán funesta ha sido a la paz de la República y a la conservación de la libertad ese sistema que reunió los deberes del ejército con las atribuciones de la policía [?] juzgo que la policía, es decir, la existencia de una fuerza puramente civil que proteja la seguridad privada, es un requisito indispensable, una condición sine qua non de la administración civil [?] para que evite los crímenes celando las calles y los caminos, para que aprehenda a los delincuentes y les custodie, y para que cuide el orden en las reuniones? (a continuación un cuadro propuesto por Mariano Otero que acentúa las diferencias que debieran tener un policía y un soldado)"<sup>4</sup>

Así, la función de la policía en México ha ido variando en razón de una naturaleza civil a una naturaleza militar y viceversa, hoy en México es una conquista que las policías tengan una naturaleza preponderantemente civil, aún y cuando quedan reminiscencias como la participación del mundo militar contra delitos como son el tráfico de narcóticos y de armas, y las jerarquías de las policías, pues en ocasiones encontramos a mandos superiores que provienen de las fuerzas armadas.

Podemos afirmar que desde la perspectiva teórica, la función de la policía preventiva tiene que ver con una fase de vigilancia, la cual se compone de dos momentos; el primero que busca generar situaciones disuasivas, y un segundo momento de represión del delito, en el cual el sistema de seguridad debe ser eficaz y efectivo, pues del éxito que tiene con la fase de represión del delito, dependerá el grado efectivo de disuasión que pueda generar con su presencia. Además, al tener éxito en la represión del delito en flagrancia, generará mayor certidumbre de protección a la ciudadanía y se convertirá en una amenaza real a la delincuencia.

En el marco jurídico del Sistema Nacional de Seguridad Pública, damos cuenta que la función de policía preventiva está encomendada a la Policía Federal Preventiva, en la competencia federal; a los cuerpos de policía de las secretarías de seguridad de las 32

entidades federativas, y a los 2445 cuerpos de policía municipal preventiva, sumando en total cerca de 2478 corporaciones autónomas lo que genera:

Fragmentación de las competencias.  
Falta de coordinación efectiva entre autoridades.

Falta de mecanismos de traspaso de información.  
Falta de lineamientos de acción comunes en aspectos preventivos.

Ausencia de coordinación de las instituciones de capacitación que aseguren calidad en la formación de los elementos de policía, ya que no se cuenta con normas estandarizadas a este respecto.

También observamos, que el ánimo del constituyente de involucrar a todas las autoridades constitucionales de las tres esferas de gobierno en la función de la seguridad pública, pretendiendo con esto que nadie se quedara afuera de las soluciones del problema, ha tenido efectos negativos en la eficacia y eficiencia de la gobernabilidad del sistema.

Ahora bien, otro de los factores que conspira contra la seguridad ciudadana son las transformaciones socioeconómicas como efecto del modelo neoliberal, y sus externalidades negativas al sistema de seguridad en México.

El neoliberalismo que comenzó a implantarse en algunos países de Latinoamérica en la década de los setenta, fue sin duda el paradigma de desarrollo económico de los años ochenta en toda la región incluido México.

Así, encontramos tres ideas que consideramos importantes y que son las externalidades negativas del modelo al Sistema de Seguridad Pública. La primera de ellas se relaciona con la transformación que tuvieron nuestras sociedades en América Latina al pasar de una economía centralmente planificada, a una economía de mercado libre, lo que generó en México una sociedad de consumo.

Otra idea tiene que ver con la reducción natural de la red de seguridad social al disminuir las funciones del estado que propone el modelo neoliberal, situación que afecta directamente la prevención social del delito en el sistema de seguridad pública.

La tercera idea es la facilidad que otorga el modelo para la generación de redes internacionales de delincuentes, que logran articularse de una manera que trasciende las fronteras de sus países de origen.

Así podemos observar cómo la droga que se produce en Colombia, junto con los indocumentados de Suramérica, son trasladados por "coyotes" a través de la región, hasta llegar a México, en donde se acumulan con la droga producida en el país y los indocumentados nacionales, partes de automóviles robados, armas, etcétera, que los pasadores mexicanos terminarán de colocar en territorio estadounidense.

Con la aparición de las pandillas centroamericanas, los cárteles colombianos y mexicanos han encontrado un instrumento de conexión en la parte que los separa, y se han convertido en el principal problema de los gobiernos centroamericanos en el tema de seguridad.

Con esto observamos que la hoja de coca producida en Bolivia y Perú, en Colombia es convertida en cocaína, transportada por Centroamérica por los pandilleros, recibida y acumulada con la droga mexicana, la que será transportada por los cárteles mexicanos, hasta territorio estadounidense, en donde es entregada a la mafia de ese país, la que la distribuye en el interior y en otros destinos de Europa y el mundo noroccidental.

Tal organización nos desvela una coordinación global de la delincuencia, la que utiliza los nuevos medios de comunicación y avances en la tecnología y abusa de las libertades que garantizan los sistemas jurídicos de los estados.

Frente a esta delincuencia globalmente articulada, los cuerpos policíacos mexicanos exhiben una descoordinación en la aplicación de la prevención situacional y detención de criminales, principalmente porque es la esfera municipal la primera línea de batalla contra la delincuencia organizada.

La transición que se vive hoy en México de un régimen presidencialista centralizado y de partido hegemónico, a un modelo democrático, republicano y federal, representa un

obstáculo institucional para la correcta gobernabilidad del sistema de seguridad pública, pues el sistema político mexicano en el período 1929-1997, mantenía una gobernabilidad sustentada en el paradigma del presidencialismo centralista, el cual ponía al Poder Ejecutivo por encima de los poderes Legislativo y Judicial, y mantenía en letra muerta el sistema federal que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece desde su promulgación en 1917. Como vemos en su artículo 40:

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

Así observamos que la federación se compone por entidades preexistentes, las cuales ceden su soberanía en lo exterior, pero mantienen su autonomía en cuanto a su régimen interno, estas entidades se encuentran comprendidas en el artículo 43 constitucional.<sup>5</sup>

Sin embargo, en el régimen priísta, el texto constitucional no se llevó a la práctica por más de 68 años, pues el paradigma del presidencialismo centralista, llegaba a aberraciones jurídicas como las llamadas "facultades metaconstitucionales",<sup>6</sup> las cuales consistían en prerrogativas que tenía el señor Presidente por encima del texto constitucional y que ejercía en su calidad de "primer priísta de la nación". Así, por ejemplo, elegía a su sucesor en el llamado "dedazo", y "palomeaba" la lista de gobernadores, senadores y diputados federales que le fueran afines, para que los gobernadores replicaran el modelo, en cuanto al ámbito estatal con los diputados locales y los ayuntamientos municipales.

Así, durante el régimen priísta existía un absoluto centralismo, pues todas las autoridades se debían al Presidente de la República y por tanto, todas las diferencias de competencias jurídicas se resolvían desde el centro, en arreglos políticos.

En 1989 empieza un largo proceso de alternancia en el poder, pues es en este año en el que por vez primera el PRI reconoce la pérdida de un gobierno de algún estado, en este caso la gubernatura de Baja California, que ganó el Partido Acción Nacional. Después en 1992, Acción Nacional gana las gubernaturas de Chihuahua y Guanajuato, y más tarde en 1994, la de Jalisco.

Hasta llegar al simbólico 1997, año en que el Partido de la Revolución Democrática gana la Jefatura del Distrito Federal y el PAN, gana las gubernaturas de Nuevo León, San Luis Potosí y Querétaro. Como hemos dicho, el PRI perdió en las elecciones federales la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la mayoría calificada en la de senadores, terminando así el paradigma de presidencialismo centralista, pues el Presidente ya no tenía supremacía sobre el Poder Legislativo. Y al cambiar el mapa electoral con más presencia de gobernadores estatales de diferente partido al del Presidente de la República, empezó a cobrar vida el discurso del "federalismo".

La alternancia se termina de dibujar cuando el 2 de julio del año 2000, Vicente Fox Quezada candidato del PAN, gana la Presidencia de la República para el periodo 2000-2006, sin embargo al igual que en las elecciones parlamentarias de 1997, el Presidente no cuenta con la mayoría de su partido en el Poder Legislativo.

Así, podemos colegir que en el periodo de 1997-2006, México cuenta con un gobierno de transición, cuyo proyecto es el pluralismo partidista, así también ubicamos a las elecciones del año 2006 como decisivas para la consolidación de la democracia en México, la que pueda sustentarse por un sistema estable de partidos políticos y una gobernabilidad basada en nuevos paradigmas democráticos y de respeto a la Constitución y al estado de derecho.

El primer cambio de paradigma que encontrarnos es el que da cuenta de un tránsito del autoritarismo civil, al paradigma democrático. El Sistema Nacional de Seguridad Pública, enfrenta un problema de gobernabilidad, pues el Presidente de la República ya no tiene supremacía sobre el Poder Legislativo, por lo que las iniciativas de ley presentadas con la intención de adecuar un mejor funcionamiento del sistema de

seguridad, no son aprobadas en los términos que presenta el Ejecutivo. Sin embargo el parlamento no le hace correcciones, sino que simplemente se manda a comisiones en donde quedan congeladas y no son discutidas, ni resueltas, lo que ha generado un estancamiento legislativo. Ejemplo de esta situación, es la iniciativa al Sistema de Seguridad Pública y Justicia Penal presentada por el Presidente Vicente Fox en marzo de 2004, y que entre otras cosas propone:

Una Fiscalía Federal con autonomía constitucional.

Busca un modelo que garantice la presunción de inocencia, juicios rápidos y equilibrados, orales, transparentes y públicos.

El cambio de denominación de la actual Secretaría de Seguridad Pública, a Secretaría del Interior.

La fusión de las policías federales, tanto la Policía Federal Preventiva y la Agencia Federal de Investigaciones.

Para lograr estos cambios se necesitan reformas constitucionales y legales que el titular del Ejecutivo envió al Congreso de la Unión, en donde dicha propuesta se encuentra en la lista de pendientes que se suman a las iniciativas presentadas en esta Legislatura (2003 -2006), por otros legisladores.

El segundo cambio de paradigma es la transición del presidencialismo centralista al estado federal, observamos cómo las competencias jurídicas de las tres esferas de gobierno en el sistema de seguridad, se encuentran en una etapa de acoplamiento, pues el cambio de una responsabilidad total del Presidente de la República a una responsabilidad compartida en las respectivas esferas de competencia en el sistema de seguridad, todavía no se explica con una lógica institucional, o en términos sistémicos,<sup>7</sup> de clausura del sistema de seguridad, sino que se encuentra muy colonizado por la política partidista.

Como tercer cambio de paradigma, encontramos un momento en el que se transita de las resoluciones políticas de los conflictos de competencias jurídicas, al paradigma de las soluciones jurisdiccionales, el cual tiene un efecto en el tema del estado de

derecho, pues ya no es el Presidente de la República el que resuelve los conflictos en su calidad de jefe máximo del partido hegemónico, sino que ahora la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano de control constitucional, es la instancia que resuelve las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad presentadas por las autoridades de las tres esferas de gobierno.

Esto lo podemos corroborar con la reforma al Poder Judicial hecha en 1995, en donde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se le convierte en Tribunal Constitucional y por mandato del artículo 105 constitucional, es el órgano que resuelve los conflictos de competencia.

En el plano constitucional el artículo 21, nos establece la coordinación del sistema en los gobiernos federal, estadual y municipal en sus respectivas competencias, y el artículo 115 de la Constitución nos establece que uno de los servicios a cargo del municipio es el de policía preventiva y tránsito municipal. Estos serían los fundamentos constitucionales sobre los cuales se deduce que las 2445 corporaciones de policía municipal, sean hoy en día, las principales responsables de la función de policía preventiva.

Sin embargo como hemos visto ya, con las encuestas y mediciones de la criminalidad, esta forma de sustentar la función de policía preventiva en el nivel municipal no está dando los resultados que se esperan. Al respecto la Conferencia Nacional de Municipios de México emitió su posición en un comunicado que aquí citamos:

*Ante las más de 200 ejecuciones de servidores públicos municipales en lo que va del año, el alto grado de ingobernabilidad en el norte del país y una franca indiferencia en el sur.*

*La escasa eficiencia y eficacia en el combate al narcotráfico, la prevención de la delincuencia y la sanción a los infractores de la ley, por parte de las autoridades locales, estatales y federal.*

*Además de la falta de estrategias de largo plazo y de un marco jurídico integral, la mala coordinación de los cuerpos de seguridad, la corrupción alimentada por*

*la falta de recursos, la impunidad, y las acciones responsivas y rápidas, más que preventivas e integrales, que no permiten otorgar a los ciudadanos un buen nivel de seguridad y convivencia,*

***La Conferencia Nacional de Municipios de México destaca que:***

*Los gobiernos locales de México son los primeros en responder por la seguridad y el bienestar de sus gobernados, con las limitaciones que se tienen en las zonas rurales o la tecnología avanzada de los municipios modernos -en la mayoría- se han dado a la tarea de priorizar este problema social y canalizar una gran parte de sus recursos a resolverlo.*

*Sólo en equipamiento para la policía, los gobiernos locales de México han gastado más que todas las entidades federativas juntas. Sin embargo, tienen que enfrentarse a las decisiones, generalmente basadas en la empatía política, de las legislaturas estatales para recibir los recursos destinados a este rubro.*

*En consecuencia, las administraciones municipales se tienen que enfrentar a la falta de recursos humanos y materiales que redundan en incapacidad para combatir la delincuencia, vulnerabilidad de los cuerpos policíacos ante la corrupción, impunidad y por sobre todo, en la inseguridad que enfrentan los ciudadanos y la falta de credibilidad en quienes tienen la tarea de guardar por su bienestar.*

*Villahermosa, Tabasco a 24 de junio de 2005, firman*

*Lic. Alberto López Rosas, Presidente en turno de CONAMM y alcalde de Acapulco, Guerrero (PRD); Lic. María Dolores del Río Sánchez, Alcaldesa de Hermosillo, Sonora (PAN); Lic. Florizel Medina Pereznieta, Alcalde de Centro, Tabasco.(PRI).<sup>8</sup>*

Con este posicionamiento del organismo que aglutina a la inmensa mayoría de los 2445 municipios independientemente de su signo político, podemos observar que los municipios no cuentan con la estructura de recursos materiales ni tampoco humanos para realizar eficazmente



la función de policía preventiva, pues como vimos en el capítulo segundo, el fenómeno de la delincuencia ha variado con respecto a la que se enfrentaban las primeras policías vecinales del siglo XIX, y se ha vuelto cada vez más complejo el fenómeno de la prevención delincriminal. Sin embargo los cuerpos policiales municipales siguen operando con técnicas obsoletas y poco modernas, que impiden enfrentar a la delincuencia del siglo XXI.

La criminalidad en México se divide, grosso modo, en dos vertientes: la delincuencia local o del fuero común, la cual es la causante de los delitos de mayor connotación social y, la delincuencia federal, que tiene como principales características un alto poderío económico y una compleja red de organización con vínculos internacionales, por lo que se vuelve en la más peligrosa para la seguridad nacional.

Sin embargo, aún cuando existe esta división, ambas delincuencias (tanto la local y la federal),<sup>9</sup> tienen contacto principalmente en el suministro de drogas que les proporcionan los delincuentes federales a los locales, y en la venta de mercancías robadas que realiza la delincuencia local como podemos ver en el siguiente gráfico A.

Rasgos de la delincuencia federal y local.

Así podemos observar que de manera indirecta o directa, la criminalidad en México está organizada por la delincuencia federal, por lo que la fragmentación de las policías municipales y sus deficientes recursos humanos y materiales, implican un nulo obstáculo a la sofisticación de esta delincuencia del nuevo siglo.

A manera de ejemplo de la realidad, observamos que las policías municipales deben hacerse cargo de la vigilancia y captura en flagrancia de los delincuentes que cometen tanto delitos locales como federales. En el gráfico B, observamos el montaje de un delito local como puede ser el robo a transeúnte, en el cual la policía municipal lo detiene en flagrancia, acto seguido, lo pone a disposición del Ministerio Público local, el cual iniciará la averiguación previa, para después determinar el ejercicio de la acción penal ante el tribunal local, autoridad que después del trámite del proceso penal, emitirá una sentencia que le impondrá una sanción al delincuente, misma que tendrá que cumplir en el sistema penitenciario del estado correspondiente. Pero esto se repite para el caso de un delito federal, como es la venta de narcóticos en vía pública, para lo

cual, la policía municipal será la que acudirá por la acción de vigilancia, detendrá al delincuente, lo pondrá a disposición en este caso del Ministerio Público Federal, mismo que ejercitará la acción penal ante el Poder Judicial de la Federación, donde un juez federal emitirá una sentencia, que le impondrá una sanción según el Código Federal Penal, la que deberá cumplir en el Sistema Penitenciario Federal.

**Gráfico B.** Diagrama de un delito, como el robo a transeúnte, o venta de narcóticos en vía pública.

Es importante destacar aquí que los delitos locales son los más denunciados por los ciudadanos, pues son los que le afectan directamente sus bienes jurídicos tangibles e intangibles así como su vida propia o la de un familiar.

Sin embargo aún y cuando estos delitos locales son los que generan mayor incertidumbre en la seguridad ciudadana, la prevención de estos se le ha dejado a las policías municipales, las cuales inician más del 35 % de los procesos con detenidos y también son los primeros orientadores y canalizadores de las víctimas, para que pongan su denuncia ante el Ministerio Público, tal como lo vemos en el siguiente gráfico C, este nos indica que del cien por ciento de las averiguaciones previas que inicia la Procuraduría del Estado, verbigracia de Querétaro, el 50% corresponden a las denuncias hechas por la víctima y el 35 % por la detención de la policía municipal, dejando sólo un 15 % a las policías estatales y federales:

**Gráfico C.** Diagrama de las averiguaciones previas del Ministerio Público en Querétaro.

Hoy en día las policías municipales son las encargadas y responsables de vigilar los órdenes federal, local y municipal como vemos en el siguiente gráfico, pues al ser la única autoridad con presencia permanente en el territorio municipal, es a la que acuden la mayoría de las víctimas. Asimismo son la primera fuerza de reacción, pues a estas corporaciones son a las que llegan los llamados de emergencia del 080 o 911, como damos cuenta en el gráfico D.

#### **Gráfico D. Responsabilidad preventiva de las policías municipales.**

Con esta panorámica podemos observar por qué el Sistema Nacional de Seguridad Pública se encuentra descoordinado y es un medio propicio para que la delincuencia pueda evadirlo, pues es sumamente poroso, al sustentar en más de dos millares de cuerpos policíacos la función de policía preventiva.

Cabe señalar que la situación de los elementos de las policías municipales no es óptima, pues su situación jerárquica, académica, laboral y anímica es crítica, como a continuación se expresa en cada una de estas facetas:

Jerárquicamente el sistema de seguridad está fragmentado en una multiplicidad de centros de mando, cuyos jefes políticos son los Presidentes municipales (alcaldes), los cuales sólo duran tres años en el cargo sin opción a reelección, por lo que cada uno de estos 2445 ediles cuenta con su propia agenda política y al tener el mando de la policía municipal, el alcalde designa con una lógica de política partidista al director de Policía Municipal Preventiva en cada comuna.

La formación académica de los elementos de policía municipal, varía en más de dos millares de programas de capacitación policial, y sólo una escasa minoría cuenta con sistemas de evaluación, sumado a que los criterios de selección varían de municipio en municipio, los que acusan una ausencia de base de datos para informar quiénes han sido dados de baja en alguna corporación por incumplimiento a la normativa. De esta forma se constata la ausencia de profesionalización de la carrera policial.

Laboralmente son los municipios los que mantienen la relación contractual con los policías, y debido a la incapacidad financiera en la que se encuentra la inmensa mayoría de las comunas, estos contratan a sus policías con muy bajos sueldos, escasas prestaciones y diversos criterios de equipamiento, existiendo experiencias de esta lamentable situación, pues se llega al extremo de contratar a elementos de policía a través de convenios laborales de "tres meses a prueba", y los elementos no cuentan con seguro de vida, por lo tanto cuando ocurre un deceso, el municipio otorga una indemnización de su presupuesto

general, analizándose caso por caso en el momento en que ocurre el deceso, tampoco cuentan con una pensión de ahorro para el retiro, pero tal vez el rasgo más notorio de la escasez en la que trabajan los elementos de policía, es en lo referente al equipamiento, verbigracia los uniformes, pues el municipio les proporciona uno y cada policía debe comprarse otro con sus propios recursos.

Anímicamente los policías se encuentran con que en lugar de infundir respeto ante la sociedad, tienen una imagen negativa, a lo que se suma que los policías estatales y federales tienen un trato hacia ellos de inferioridad y discriminación.

Con esta situación no podemos esperar que estos elementos puedan enfrentarse eficazmente a la delincuencia de los nuevos tiempos, la cual lamentablemente cuenta con mayores recursos económicos, armamentísticos y de organización, por lo que es imperativo formar una policía para el siglo XXI, a través de la profesionalización de la carrera policial.

La profesionalización de la carrera policial se ha convertido en un tema del cual todos hablan, pero se observan pocas acciones concretas, no hay promesa de campaña, ni plan de gobierno federal, estatal o municipal que no hable de la famosa profesionalización de los cuerpos policíacos, sin embargo la realidad en la práctica es otra, como dimos cuenta anteriormente.

Como hemos venido sosteniendo a lo largo de esta exposición de motivos, la función de policía preventiva, teóricamente tiene como tareas, primero la de disuadir las conductas delictivas a través de la vigilancia y segundo la de represión del delito en su etapa de flagrancia, resaltando que el éxito en la etapa de flagrancia contribuye significativamente a la eficacia del control del delito, pues la ciudadanía adquiere una mayor percepción de protección en su seguridad por acciones de la autoridad y la delincuencia se ve obstaculizada por el sistema en la comisión de los delitos.

Por tanto, existe una estrecha relación entre la disuasión y la represión, pues el éxito de la disuasión dependerá en gran medida de los antecedentes de represión del delito. De nada sirve sacar a más elementos de policía para generar un efecto disuasivo, si estos no cuentan con antecedentes eficaces en la represión delincriminal, es decir la disuasión juega un papel de amenaza a la criminalidad siempre y cuando ésta sepa

que al transgredir la ley cerca de un oficial de policía, seguramente será detenido en flagrancia y puesto a disposición de la fiscalía.<sup>10</sup> A contrario sensu, si los cuerpos policíacos evidencian falencias en el momento que se ven exigidos en la represión del delito, su presencia más bien generará un incentivo hacia el delincuente para burlarse del sistema, sabedor que tiene muchas posibilidades de perpetrar con total impunidad el crimen que pretende cometer.

Ahora bien el Sistema Nacional de Seguridad Pública en México, sustenta su eficacia en la correcta coordinación de las diferentes esferas de gobierno, a saber, federal, estatal y municipal, sin embargo es preciso destacar que cada esfera de gobierno cuenta con sus propias leyes o reglamentos para el caso de los municipios, lo que ha generado la multiplicidad y dispersión de centros de mando, por tanto, es indispensable que las autoridades federales y estatales sean las encargadas de las políticas de prevención del delito, pues como hemos visto ya, los delitos corresponden a estas dos competencias y los municipios sólo deben hacerse cargo de infracciones administrativas, correspondientes únicamente a su normatividad municipal y no dejarle como actualmente sucede, el peso de la prevención de los delitos locales y federales a los 2445 alcaldes y sus respectivos directores de policía municipal. Lo anterior se sustenta en una reflexión lógica, que nos indica que si existe una competencia federal, con sus propias leyes, policías, fiscales, jueces y centros penitenciarios, esta esfera debe hacerse cargo de todo lo concerniente a los delitos de carácter federal, y con este mismo razonamiento darle un tratamiento similar al nivel estadual, el cual cuenta con sus propias leyes, fiscalía, sistema judicial, centros penitenciarios y policías, pero los cuales asumen un rol muy discreto y sólo subsidiario<sup>11</sup> de las policías municipales, mismas que como hemos dicho tienen la carga de la prevención de ilícitos que no corresponden a su esfera de gobierno.

Ahora bien, la coordinación del sistema nacional, debe realizarse bajo un proyecto de cuerpo común, el cual necesita la colaboración de todas las autoridades del país, pero basar la prevención del delito en las autoridades de la esfera municipal, está resultando desastroso.

Como sabemos, en el siglo XIX las policías preventivas mexicanas nacieron con un claro carácter vecinal y competencia municipal, para después en los años de conflicto pasar alternadamente a una naturaleza militar y civil, y teniendo hasta muy entrado el siglo XX la conquista de institucionalizar la naturaleza civil de las policías en México, el mantenimiento de esta procedencia civil en los cuerpos de policía es condición necesaria para arribar a paradigmas democráticos del cumplimiento del estado de derecho, las propuestas que pretenden militarizar cada vez más a los cuerpos policíacos, lo único que logran es postergar el requisito fundamental y definitivo de diseño de una institucionalidad policíaca efectiva, que actúe con miembros de la sociedad civil, al servicio de la sociedad civil y para la sociedad civil, pero de una manera profesionalizada, que a través de la especialización, logre la tan ansiada eficacia.

En el actual México de la transición, observamos que los cambios socioeconómicos en el mundo, han modificado el comportamiento de la delincuencia, la cual cada vez se muta más compleja al organizarse globalmente con el apoyo de los avances científicos y tecnológicos, representando así un desafío, que la fragmentación de las policías municipales no han podido responder, por lo que se torna imperativo eliminar esa fragmentación y agrupar a los cuerpos policíacos, respetando el carácter federal del Estado mexicano, el cual también vive una transición de tipo política que hoy genera que los gobiernos de las entidades federativas, se sustraigan de la función de la prevención policial, y se concentren en las funciones de policía investigadora de la delincuencia local, y dejen a los municipios la carga de la prevención de los delitos locales, los cuales además también son los responsables directos de cubrir los flancos que la Policía Federal Preventiva no atiende en lo referente a los delitos federales.

Tratándose del tema de la coordinación tenemos que en estos once años de existencia del Sistema Nacional de Seguridad Pública, 2445 corporaciones de policía municipal, más 32 instituciones de Policía Estatal, y una Policía Preventiva Federal, no han logrado articularse sistémicamente, acusando un evidente fracaso, pues el sistema de seguridad pondera la intervención de todos y sacrifica la gobernabilidad del

propio sistema, toda vez que carece de incentivos o castigos para la cooperación, y solamente se convierte en espacio de diálogo y de intercambio de experiencias entre todas las policías del país, sin un imperativo que genere la coordinación eficaz del sistema, frente a la delincuencia globalmente organizada.

Ahora bien ¿Por qué las policías municipales fracasan en la prevención de los delitos locales y federales? Parte de la respuesta se encuentra como hemos mencionado ya, en la deficiente formación académica de los elementos de las policías municipales, ya que varían de municipio en municipio los criterios de formación y de selección del personal de policía, existiendo literalmente miles de programas de capacitación policial, los cuales no cuentan con sistemas de evaluación, aunado a que nos encontramos que la profesión de policía es francamente un oficio más en la oferta general de empleo, produciendo con esto la inexistencia de la carrera policial. Además al ser el municipio el empleador de los agentes policiales, se contratan por bajos sueldos, escasas prestaciones y diferente dotación de equipamiento, y dado que es el municipio la esfera de gobierno que menos recursos tiene en comparación con los estados y la Federación, a lo que habrá que sumarle la situación anímica del policía municipal, el cual tiene una imagen negativa ante la sociedad y el trato de los policías estatales y federales es de clara inferioridad y discriminación, nos encontramos que es insostenible mantener el modelo del sistema basado en estos cuerpos municipales de policía preventiva.

En el rediseño del sistema de seguridad pública, es necesario entonces internalizar estas ideas previamente enunciadas, y hacer una propuesta que genere un cambio en el eje de articulación de la función de policía preventiva, la cual requiere de un elemento humano con niveles más altos de profesionalización, en comparación de lo que actualmente tienen los elementos policíacos.

La profesionalización nos dará diversos efectos positivos como son, la selección y capacitación del personal en técnicas efectivas de represión del delito con un claro cumplimiento de las garantías constitucionales, lo cual generará una sensación efectiva de seguridad a la ciudadanía y una amenaza real a la delincuencia en caso de

la flagrancia en la comisión del delito. Segundo, al crear una sólida carrera policial la cual sea capaz de generar altos mandos en las corporaciones de policía y especialistas en el área de seguridad, se cumplirá con la necesidad de que sean los individuos de la sociedad civil los que gobiernen el Sistema de Seguridad Pública y evitar las tentaciones de recurrir a las fuerzas armadas para mantener un orden a toda costa.

También es importante que la profesionalización de la carrera policial, sea retribuida dignamente con un salario decoroso, mejores prestaciones de previsión social, y un adecuado equipo que le permita hacer frente a la delincuencia sin exponer su integridad física más de lo necesario, pero es también indispensable romper el ciclo de percepción negativa que tiene la ciudadanía de los elementos de policía, y otorgarle una retribución de tipo cívico a los policías en reconocimiento de la función social que desempeñan.

Esto sólo se va a lograr en la medida que la profesionalización rinda sus primeros frutos en cuanto a eficacia en el combate a la delincuencia y a la estabilidad económica de los elementos de policía, que les aseguren un presente y un futuro dignos para ellos y sus familias, y con esto sacarlos de la vulnerabilidad en la que se colocan, para ser corrompidos debido a la precaria situación laboral en que se encuentran hoy en día.

Es innegable que la inmensa mayoría de los municipios no pueden hacerse cargo de esta profesionalización de los elementos de policía, pues no cuentan con los recursos en infraestructura, ni los recursos financieros, ni los recursos humanos especializados que formen a estos nuevos policías, ni tampoco pueden afrontar el gasto monetario que implica, que una vez profesionalizados sus elementos, se les pague merecidamente como profesionales, aunado a que el director de policía dura el mismo periodo de tres años de gobierno municipal de su jefe político quien es el alcalde, y con estas interrupciones tri-anales se afecta la vida institucional de las corporaciones de policía municipal, ya que muy pocos municipios tienen reglas claras de ascensos en la institución, los cuales más bien obedecen a una lógica de cercanía al nuevo



director, rompiendo así con la estabilidad y mística de las policías municipales, necesarias para crear un servicio civil de carrera, por tanto, es necesario que los estados y la federación se hagan cargo decididamente de la formación policial y de las retribuciones económicas de estos nuevos profesionales.

Contando con un elemento humano capacitado técnicamente y consciente de que su carrera en la policía le brinda una estabilidad económica y un reconocimiento socialmente positivo, en lugar del repudio que genera hoy en México, los policías que formen los estados deben prestar sus servicios al mismo, en la correspondiente secretaría de seguridad de cada una de las 32 entidades federativas, y con este elemento humano afrontar los desafíos que le presenta la sofisticación de la delincuencia del siglo XXI, la cual presenta una organización global y que reta en la mayoría de las veces exitosamente al Sistema de Seguridad en México, el cual como hemos visto ya, presenta una crisis estructural debido a la fragmentación de las policías, por tanto, al fortalecer y responsabilizar a las 32 corporaciones de policías estatales de la política de prevención del Sistema Nacional de Seguridad Pública en coordinación con la Policía Federal Preventiva, se logrará una verdadera articulación de la política pública de prevención del delito, puesto que es menos compleja la gestión del sistema de seguridad entre 33 corporaciones policiales a diferencia de las casi 2480 actuales.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en la fracción segunda del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el diputado abajo firmante se permite someter a la consideración de esta Cámara de Diputados, el siguiente proyecto de decreto de reforma constitucional a los artículos 21 y 115 para quedar como sigue

### **Proyecto de Decreto**

**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 se auxiliará con una policía que estará bajo su autoridad y mando inmediato.....

La seguridad pública es una función a cargo del Estado, de acuerdo con las competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones policiales se regirá por los principios de legalidad, eficiencia, profesionalismo y honradez.

La Federación, los estados y el Distrito Federal, se coordinarán en los términos que la ley señale, para establecer un sistema nacional de seguridad pública.

.....

.....

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

.....

III. Los municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;
- b) Alumbrado público.
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto.
- e) Panteones.
- f) Rastro.
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) La de tránsito vehicular municipal; e

i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

.....

VII. El tránsito vehicular municipal estará al mando del Presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente?

### **Transitorios**

Artículo Primero.- El presente decreto entrará en vigor treinta días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, salvo lo previsto en los artículos siguientes.

Artículo Segundo.- El Congreso de la Unión deberá realizar las adecuaciones a las leyes federales a más tardar en sesenta días de la entrada en vigor de este decreto.

En tanto se realizan las adecuaciones a que se refiere el párrafo anterior, se continuarán aplicando las disposiciones vigentes.

Artículo Tercero.- Los estados son los responsables de asumir, inmediatamente a la entrada en vigor de las reformas legales, las funciones en materia de seguridad pública a que hace referencia el presente decreto.

Artículo Cuarto.- Los estados y el Distrito Federal deberán adecuar sus constituciones y leyes conforme a lo dispuesto en este decreto, nominando a los funcionarios que velarán por el cumplimiento de los ordenamientos municipales, quedando prohibido el uso del término "Policía", el cual queda reservado para la Federación y las entidades federativas, a más tardar en un plazo de sesenta días a partir de su entrada en vigor.

Artículo Quinto.- Las legislaciones locales contemplarán los mecanismos de coordinación con la autoridad municipal, para la planeación de los programas de seguridad pública.

## Notas:

1 Frühling, Hugo y otros, *Temas policiales*, Ediciones del Centro de Estudios del Desarrollo, 1998, Santiago de Chile, pág. 3.

2 Ver Frühling, Hugo, *Op. Cit.*

3 Barron, Martín, *Policía y seguridad en México*, Ediciones del Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, DF, 2005, pág. 92.

4 Ídem.

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

6 Ver Carpizo, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, ediciones siglo XXI, México, 1978.

7 En términos de Luhmann y su teoría de "sistemas autopoieticos", argumenta la necesidad de:  
Clausura operativa: Los sistemas autopoieticos son sistemas cuya operación es cerrada y cuyos componentes son producidos al interior de un proceso recursivo que se lleva a cabo dentro de una red de relaciones. Cerradura no deberá entenderse aquí como lo opuesto a apertura, sino como la condición de su posibilidad. Lo que está clausurado en la autopoiesis es el control mismo mediante el cual los elementos se organizan de manera emergente. Este control-mismo-de-la-organización....  
Auto construcción de estructuras: Los sistemas clausurados en su operación producen sus propios elementos y, por consiguiente, sus propios cambios estructurales. No existe una intervención causal del entorno en el sistema sin que el mismo sistema lo provoque.

Ver Rodríguez, Darío, *Revista de Sociología*, número 9, Porto Alegre, Brasil, junio de 2003.

8 Ver página de la Asociación Mexicana de Municipios, AC, [www.ammac.org.mx](http://www.ammac.org.mx)

9 "La distinción entre delitos locales o federales se refiere fundamentalmente a la legislación aplicable, y por tanto a la autoridad competente para la investigación de los hechos y la persecución de los probables responsables. Si las conductas investigadas están señaladas como delitos en la legislación local, la investigación deberá ser realizada por la procuraduría de justicia penal del estado; si en cambio la investigación se ocupa de conductas tipificadas como delictivas por la legislación federal, entonces corresponderá a la Procuraduría General de la República la realización de las indagaciones.

No obstante esta diferencia de competencias, los delitos de ambas jurisdicciones guardan estrecha relación entre sí. Por ejemplo, la presencia del crimen organizado dedicado al tráfico de estupefacientes en una región está estrechamente asociado con los niveles de violencia experimentados en esa misma demarcación, pues las luchas entre bandas rivales por los mercados y las pugnas internas de los

grupos criminales....., por lo que un estudio criminológico debe considerar estos nexos".

Ver Zepeda, Guillermo, *Op. Cit.* Pág. 51.

10 También es condición sine qua non el que el sistema de justicia penal, exhiba una eficacia notable, para que con las reglas del Estado de derecho, logre las sentencias de los criminales, pues de nada sirve que la policía detenga a los criminales y estos a los pocos días salgan por juicios deficientes.

11 "Según el concepto federalista de subsidiaridad, el nivel más "pequeño" o "bajo" de gobierno debe encargarse de todas las actividades dentro de sus posibilidades antes de que intervenga el gobierno estatal (provincial) o nacional".

Ver Rowland, Allison, *Retos en el desarrollo de políticas de seguridad pública en los municipios mexicanos*, 2005.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de abril de 2006.

Dip. Álvaro Elías Loredo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

## QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CARLOS HERNÁN SILVA VALDÉS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

El suscrito, diputado federal, Carlos Hernán Silva Valdés, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto 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 presente iniciativa que reforma y adiciona, diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El artículo 128 de nuestra Constitución Política establece que "Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen."

En esa virtud, uno de los actos del quehacer público, que deben ser revestidos con la mayor solemnidad, es el de la protesta constitucional de los servidores y funcionarios públicos, al iniciar formalmente el encargo que la nación deposita sobre éstos, porque fortalece nuestro Estado democrático de derecho, garantizando que, en el desarrollo de sus funciones, se ciñan estrictamente al marco jurídico, en beneficio de la patria y para el engrandecimiento de las instituciones.

Y es que el objetivo central de este acto es el de asegurar que los servidores y funcionarios públicos, declaren expresamente la voluntad de comprometerse individualmente a fundar todos sus actos en la ley, anteponiendo los principios del derecho público, según los cuales los intereses de la nación se han de imponer por

sobre el interés sectario o particular, preservando así, la legalidad y el Estado de derecho.

Por ello, la protesta constitucional es una declaración pública de carácter cívico, formal y solemne, que deben rendir todos los servidores y funcionarios públicos, antes de tomar posesión del cargo; y que representa un inquebrantable compromiso de cumplir y de hacer cumplir la Constitución Política y las leyes que de ella emanen, a través del cual se adquiere el compromiso jurídico, político, social y ético, de subordinar su actuación a lo que establece nuestro marco constitucional.

Precisamente nuestra Carta Magna establece principios democráticos como la honradez, transparencia, rendición de cuentas, imparcialidad, eficiencia, eficacia, legalidad y sobre todo, la legitimidad.

Estos supremos principios y valores deben ser el eje rector, que permita el rescate de la ética política, con cuyo poder y congruencia, se transforme el ejercicio del poder. Esa nueva actitud debe corresponder a la confianza que los ciudadanos -como gobernados, pero mandantes- depositan en sus gobernantes como los responsables de la conducción del Estado y de su brazo ejecutor, la administración pública, precisamente es este uno de los argumentos que motivan el interés de presentar esta reforma a nuestra Carta Magna.

Por eso, esta reforma es fundamental, pues la nueva declaración de protesta que harían quienes son electos o nombrados para ejercer un cargo público, considera de manera más clara y explícita las normas de conducta, a las que se comprometen dichos servidores y funcionarios públicos en la responsabilidad que adquiere con los intereses supremos de la República, de la nación y del pueblo de México.

Ahora bien, aunque la toma de protesta se establece desde las constituciones anteriores a la de 1917, es imperativo señalar que es una de las disposiciones constitucionales que menos se cumplen en los hechos por parte de funcionarios y servidores públicos. En efecto, es práctica común encontrar en éstos, la predisposición

de desempeñarse en favor de sus propios intereses personales, de sus familias, amigos cercanos, del gremio al que pertenecen e incluso, y principalmente del partido del que provienen.

Esta situación permea entre la clase política de los poderes federales, estatales y municipales y abarca a la sociedad, afectándola al constituirse en la causa raíz de los graves y ancestrales rezagos que sufre nuestro pueblo. Hoy es de sobra sabido, que la corrupción, el mal gobierno, la falta de transparencia y rendición de cuentas, el desvío de recursos, pero sobre todo la sustitución de valores han sido males endémicos que han erosionado la confianza que el ciudadano común le inspiran sus gobernantes. Con mucha razón, el pueblo percibe que la actitud, desempeño y resultados de la clase política se desapegan por completo de los intereses del pueblo y en su lugar sí obtiene, para sí, beneficios indebidos.

Es necesario impedir que los funcionarios públicos vengan y vayan, jurando cumplir con nuestra Constitución Política, y al momento de ejercer el cargo, terminen por actuar en contra de los intereses de la nación.

En efecto, esta reforma busca que los servidores y funcionarios públicos se comprometan a terminar con las nefastas prácticas que han caracterizado el devenir político de los últimos años, de una gran mayoría de quienes, habiendo jurado cumplir con la Constitución Política y las leyes que de ella emanan, a la primera oportunidad buscan ocupar otros cargos públicos, incumpliendo así su responsabilidad con el pueblo que los eligió o con quienes les otorgaron su confianza, al nombrarlos como titulares o responsables de un cargo en la administración pública.

Así, en virtud de que el artículo 128 de la Constitución Política establece la obligación de todos los servidores y funcionarios públicos de protestar cumplir y hacer cumplir la misma, sin señalar la obligación y de anteponer el supremo interés de la nación, a los intereses personales, de partido, de gremio y de grupo; es que presento esta iniciativa para ampliar el sentido ético de este compromiso.



Por lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con

### Proyecto de decreto

**Artículo Único.-** Se **reforman** los artículos 87 y 97 párrafo séptimo; y se **adiciona** un párrafo quinto al artículo 108; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**Artículo 87.-** El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; **anteponiendo el supremo interés de la nación, a los intereses partidistas, gremiales o personales;** y si así no lo hiciere que la nación me lo demande."

### Artículo 97.....

.....

.....

.....

....

.....

Presidente: "¿Protestáis desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que se os ha conferido y guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; **anteponiendo el**

supremo interés de la nación, a los intereses partidistas, gremiales o personales, y si así no lo hiciere que la nación y el pueblo de México se lo demande?"

....

.....

....

Artículo 108. ....

.....

.....

....

Al asumir un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y del Distrito Federal, los servidores públicos a los que alude este artículo, protestarán en la siguiente forma:

**"Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; anteponiendo el supremo interés de la Nación, a los intereses partidistas, gremiales o personales; y si así no lo hiciere que la nación me lo demande."**

**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 24 de abril de 2006.

Dip. Carlos Hernán Silva Valdés (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS PEDRO VÁZQUEZ GONZÁLEZ Y FRANCISCO A. ESPINOSA RAMOS, 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 adiciona un párrafo segundo a la fracción primera y se deroga el párrafo segundo de la misma fracción, ambos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, asimismo, adiciona un párrafo segundo a la fracción II, y un párrafo quinto a la fracción IV, ambos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos bajo la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La democracia que ha conocido la sociedad mexicana hasta nuestros días, ha sido una democracia formal, enfocada a alentar la participación de los ciudadanos para elegir a los representantes populares, pero no para participar en la toma de las decisiones que orientan el rumbo de nuestro país.

La democracia política formal ha funcionado como un esquema que ha permitido la alternancia de una burocracia política por otra, cada vez que se tiene que renovar la representación popular, en los tres órdenes de gobierno.

En muchas ocasiones, las decisiones que toman los representantes populares, no coinciden en la mayoría de las veces, con las aspiraciones de la población que los eligió, porque esas decisiones responden a los intereses de los grupos económicos de poder y el interés del pueblo se deja a un lado.

Además, las instituciones del Estado, que forman el aparato mediante el cual se instrumenta el ejercicio del poder político, son por su propia naturaleza, instituciones que responden a los intereses de los más poderosos y en consecuencia, sus decisiones no van destinadas a privilegiar el interés de la población.

En este contexto, al pueblo se le deja como un simple espectador de las decisiones que le atañen directamente y que repercuten en su vida cotidiana y en sus intereses.

Por esta razón, creemos que es necesario avanzar en el aprendizaje de la democracia participativa y como primer nivel de ese aprendizaje, pensamos que los pobladores son quienes deben definir de forma directa el rumbo de sus comunidades, a través de las figuras jurídicas de participación ciudadana, que deben ser elevadas a rango constitucional, para que sean adoptadas por las legislaturas de los estados y puedan ser ejercidas en todos los municipios de nuestro país.

Las figuras jurídicas que el grupo parlamentario del Partido del Trabajo está proponiendo para alentar la participación de los ciudadanos en los municipios, son las siguientes:

1. El presupuesto participativo, para que sean los ciudadanos los que determinen el destino y las prioridades del gasto municipal en las acciones, programas y obras públicas que debe implementar el gobierno municipal.
2. La consulta ciudadana, que dará derecho expreso a la ciudadanía para manifestarse respecto de los proyectos y acciones de gobierno, y dar a conocer sus demandas y aspiraciones en los diversos órdenes de la vida pública a nivel municipal.

3. La afirmativa ficta, mediante la cual, la ciudadanía ejercerá su derecho de petición, y obligará a la autoridad municipal correspondiente a dar respuesta, en el marco de sus atribuciones y posibilidades, en el plazo fijado por la ley. En ausencia de dicha respuesta, la petición se tendrá como resuelta a favor de la ciudadanía.

4. La Rendición de cuentas de la responsabilidad que tienen los servidores públicos municipales, para informar y justificar sus actos, así como la forma de ejercicio de recursos públicos y la capacidad para imponer sanciones a los servidores que violen ciertas normas jurídicas en sus funciones públicas, estos funcionarios también deben responder por el cumplimiento de las metas de políticas previamente determinadas.

5. La auditoría social y contraloría social, que facultará a la ciudadanía de los municipios para participar en la fiscalización y seguimiento de las obras y los recursos públicos, con el propósito de garantizar su correcta ejecución.

6. La revocación de mandato, que facultará al pueblo a separar de su cargo a un servidor público de elección popular a nivel municipal, por no haber cumplido sus compromisos de campaña o las obligaciones que la ley le impone.

7. El referéndum, que será el procedimiento directo para que la ciudadanía manifieste su aprobación o rechazo respecto de la creación, modificación, derogación o abrogación de leyes, reglamentos y decretos que atañen la vida de los municipios.

8. El plebiscito, que facultará a los ciudadanos para expresar su aprobación o rechazo a las determinaciones administrativas de importancia para la vida pública a nivel municipal.

9. La licitación abierta de la obra y adquisiciones públicas, que permita al pueblo participar de manera directa en la supervisión del procedimiento de licitación

abierta de la obra y adquisiciones públicas municipales, para verificar que todo lo que se adquiriera sea en las mejores condiciones de precio, calidad y servicio.

10. El derecho a voz ciudadana, para que los habitantes del municipio tengan el derecho de acceder a las sesiones del cabildo, puedan hacer propuestas de viva voz que tiendan al mejoramiento de la vida municipal y que sean recogidas y atendidas por los miembros del gobierno municipal.

11. La declaración patrimonial pública y auditable de servidores públicos, y representantes populares. Para que la sociedad conozca y pueda verificar el monto de los bienes al inicio, anualmente y al término de las funciones de los servidores públicos y representantes populares a nivel municipal.

Algunas de las figuras jurídicas de participación ciudadana que estamos proponiendo para su implementación en los municipios del país, han probado su eficacia en otros países.

Por ejemplo, en más de 100 ciudades brasileñas, entre ellas, Porto Alegre, cuna del presupuesto participativo, en Paramonga, Villa María del Triunfo y Villa El Salvador en Perú, así como en Puerto Mont, Chile y Villa Tunari en Bolivia, el presupuesto participativo ha sido adoptado y consagrado en las leyes de los países señalados, lo que ha permitido a los ciudadanos, decidir las prioridades del gasto municipal.

Asimismo, se han desarrollado otras formas de participación ciudadana en la determinación del presupuesto municipal en algunas ciudades de Venezuela y Colombia.

En el caso de naciones como Uruguay, donde existe una fuerte tradición de democracia directa, el referéndum y el plebiscito fueron los instrumentos mediante los cuales, la ciudadanía impidió la privatización de las empresas públicas.

En Paraguay, fueron las crecientes movilizaciones populares al igual que en Bolivia, las que han impedido la privatización de las empresas públicas y del agua.

Asimismo, en Chile, a través del referéndum, el pueblo chileno votó por la no continuidad en la presidencia del dictador Augusto Pinochet en 1988, lo que significó el fin de la dictadura y el comienzo de la transición a la democracia en ese país.

La propuesta del grupo parlamentario del Partido del Trabajo de democratizar la democracia, mediante la creación de instituciones sociales y de figuras jurídicas que alienten la participación del pueblo en la toma de las decisiones que orientan el rumbo de nuestra nación, se sustentan en la tesis de que sólo mediante el aprendizaje previo de la democracia, llegaremos a la creación de un Estado democrático que represente realmente los intereses del pueblo.

Compañeras y compañeros diputados:

Por las consideraciones antes expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados, la presente iniciativa con

**Proyecto de decreto adiciona una fracción XI al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.-** Se adiciona un párrafo segundo a la fracción primera y se deroga el párrafo segundo de la misma fracción, ambos del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

I. ...

...

**Los ciudadanos de los municipios podrán revocar el mandato de los servidores públicos municipales que hayan sido electos, si éstos no cumplen con las funciones que les impone el cargo o con las obligaciones que la ley establece**



para tales fines. Esta revocación del mandato deberá ser reglamentada por las legislaturas de los estados.

... Se deroga

...

...

**Artículo Segundo.-** Se adiciona un párrafo segundo a la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

II. ...

...

La participación ciudadana deberá alentarse mediante la implementación de las siguientes figuras jurídicas:

a) El derecho a voz ciudadana, que facultará a los habitantes del municipio acceder a las sesiones del cabildo hacer propuestas de vivo voz que contribuyan al mejoramiento de la vida municipal, las cuales deberán ser recogidas y atendidas por los miembros del gobierno municipal.

b) El plebiscito, para que la población pueda expresar su aprobación o rechazo a las determinaciones administrativas que sean de importancia para la vida pública a nivel municipal.

c) Consulta ciudadana, para que los habitantes de los municipios tengan el derecho expreso a manifestarse respecto de los proyectos y acciones de gobierno y dar a conocer sus demandas y aspiraciones en los diversos órdenes de la pública a nivel municipal.

d) Afirmativa ficta, que facultará a la población para ejercer su derecho de petición y obligar a la autoridad municipal correspondiente, a dar respuesta, en el marco de sus atribuciones y posibilidades, en el plazo fijado por la ley. En

ausencia de dicha respuesta, la petición se tendrá como resuelta a favor de la ciudadanía.

Estos procedimientos de participación, deberán ser reglamentados por las legislaturas de los estados.

...

a)...

b)...

c)...

d)...

e)...

...

**Artículo Tercero.-** Se adiciona un párrafo quinto a la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

IV. ...

a)...

...

b)...

c)...

...

...

...

...

Con el propósito de garantizar la correcta orientación del presupuesto de egresos de los municipios, la fiscalización de los recursos públicos y su correcta aplicación, se establecen las siguientes figuras jurídicas de participación ciudadana:

a) Presupuesto participativo, que faculta a la ciudadanía a determinar y a priorizar el gasto de los municipios para orientar el desarrollo material de las comunidades.

b) Contraloría social, que facultará a los ciudadanos a participar en la fiscalización de los recursos públicos municipales, el cumplimiento de la orientación de los mismos, la calidad de las obras y la correcta ejecución de los recursos.

c) Licitación abierta de todas las obras y adquisiciones públicas, dando participación a la ciudadanía para supervisar el procedimiento de licitación abierta de la obra y adquisiciones públicas que realice el municipio con el fin de verificar que todo lo que se adquiriera sea en las mejores condiciones de precio, calidad y servicio.

d) Declaración patrimonial de los servidores públicos municipales para verificar el monto de los bienes al inicio, anualmente y al término de sus funciones, la que deberá ser pública y auditable.

e) Rendición de cuentas de los actos de los funcionarios públicos municipales, relacionados con la forma en que ejercieron los recursos públicos, el cumplimiento de las metas de políticas previamente determinadas.

...

Estas figuras deberán ser reglamentadas por las legislaturas de los estados.

**Transitorios**

**Artículo Único.-** La presente iniciativa entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2006.

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

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 55 Y 82 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 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 LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley, con base en la siguiente

### Exposición de Motivos

El constituyente de 1824 al aprobar la división de poderes, apartándose de la concepción monárquica de la Constitución española de Cádiz, impuso como requisitos para que una persona actuase como "individuo de la Corte Suprema de la Nación", primero, estar instruido en la ciencia del derecho a juicio de las legislaturas de los estados; segundo, tener la edad de treinta y cinco años cumplidos, entre otros.

La consolidación de la República trajo como inmediata consecuencia se pensara en otro tipo de requisitos, motivo por el cual, desde la promulgación de las leyes constitucionales de 1836 se apuntaron otros, que con algunas variaciones, han subsistido hasta nuestros días. Tales fueron: ser mexicano por nacimiento, ciudadano en ejercicio de sus derechos; tener la edad de cuarenta años; no haber sido condenado por ningún crimen en proceso legal, y ser letrado, entre otros.

Consideramos que si estos requisitos son necesarios para quien ejerce como procurador de la República o juez de la Suprema Corte, así como casi para cualquier funcionario publico, debe ser también requisito para quien aspire a ser Presidente así como miembro del Congreso. Como electores debemos tener la seguridad de que quienes nos representan son la mejor opción para representar dignamente dicho puesto.

Es por todo lo anteriormente expuesto, que el diputado del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, se permite someter ante el Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con

**Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 55 y 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.-** Se adiciona una fracción séptima recorriéndose en su orden la actual fracción que deviene a ser la octava al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 55.- Para ser diputado se requiere:

I. a VI. ....

VII. Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad.

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

**Artículo Segundo.-** Se adiciona una fracción séptima recorriéndose en su orden la actual fracción que deviene a ser la octava al artículo 82 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 82- Para ser Presidente se requiere:

I. a VI. ....

VII Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito doloso que amerite pena privativa de la libertad.

VIII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

**Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro.

Dip. Manuel Velasco Coello (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 41 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CUAUHTÉMOC OCHOA FERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

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 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 Gobernación para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de Diputados de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa de ley con base a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En nuestro sistema político, la consolidación de la democracia depende, en gran medida, del fortalecimiento de la cultura cívica y democrática de la sociedad.

Ahora bien, a partir de la ciudadanización del Instituto Federal Electoral a principios de los años noventa, y por mandato constitucional, este organismo implementó una política para introducir valores cívicos y democráticos en la población, la cual ha sido una tarea constante y bien llevada por el Instituto.

Al pasar de un régimen de partido hegemónico a un régimen multipartidista, nuestro sistema político es ahora más complejo y más competitivo; prueba de ello son las elecciones de los últimos dos años donde todos los partidos han ganado elecciones y espacios de poder en algunos lados y perdido en otros. Este gran avance en el sistema ha hecho florecer de manera general a nuestra democracia a la vez que ha permitido el crecimiento de valores democráticos como la tolerancia y la cultura cívica.



Poco a poco hemos avanzado en el respeto al voto y a las preferencias de los electores.

Sin embargo, este esfuerzo se puede incrementar siempre y cuando todos los actores asumamos un compromiso real con México. Nos encontramos en un momento muy delicado para poder consolidar la democracia y para lo cual nuestra legislación resulta insuficiente para dar el importante paso. En otras palabras, al ser más complejo y competitivo nuestro sistema político, la tarea de la promoción de la cultura cívica y democrática se hace titánica, y por eso resulta de vital importancia que los diversos actores de la vida pública se sumen a este proyecto.

Un actor fundamental e instrumento básico de cualquier sistema democrático son los partidos políticos ya que son los canales de participación que permiten la competencia pacífica en la arena política y proporcionan un marco para la expresión de las preferencias políticas, es decir, los partidos promueven la participación del pueblo en la vida democrática y contribuyen a la integración de la representación nacional.

Los partidos políticos teórica y tradicionalmente han contribuido a la formación cívica y democrática de las sociedades modernas, ya que entre las principales responsabilidades de los partidos podemos destacar la socialización política, la movilización de la opinión pública, la representación de intereses y la legitimación del sistema político.

La socialización política implica el deber de los partidos de educar a los ciudadanos en la democracia.

Los primeros partidos de masas, que fueron de carácter obrero, estaban encargados de afirmar una identidad de clase y de preservar y transmitir pautas de comportamiento y valores que configuraban la cultura de la clase obrera. Los partidos modernos, de acuerdo con algunas leyes de partidos o electorales, siguen teniendo la obligación de promover los valores democráticos, el respeto de los derechos humanos, la práctica de la tolerancia y el derecho al disenso, así como también la de capacitar a

sus miembros en los principios ideológicos del partido y difundir estos entre los ciudadanos. Los partidos modernos, para realizar tales tareas, suelen contar con medios de difusión, publicaciones, escuelas de cuadros y, en general, centros de transmisión de sus ideas, no sólo a sus militantes, sino a todos los ciudadanos.

En la actualidad, la función socializadora de los partidos ha descendido en importancia por el papel creciente de los medios de comunicación ajenos a los partidos. No obstante, gran parte de la llamada crisis de los partidos tiene que ver con la actual debilidad de su función socializadora, pues ello se interpreta como una incapacidad para vincularse con las aspiraciones y los intereses de la sociedad.

Otra aportación tradicional de los partidos a la formación cívica y democrática, es que les corresponde la movilización de la opinión pública, es decir, permitir que se expresen las opiniones, pareceres y criterios de la sociedad civil y posteriormente dirigirlos a una concreción eficaz. Los partidos, al disponer de los medios materiales y las garantías de permanencia y continuidad, pueden asegurar la generación de movimientos de opinión.

La tercera función social de los partidos y que ayuda a la consolidación de la cultura democrática es la representación de intereses. Los partidos son medios de canalización de múltiples intereses, pero tienden a preferir unos sobre otros, atendiendo a su origen histórico o ideológico o a una coyuntura política que haga más redituable defender determinados intereses. El porqué se defienden ciertos intereses en vez de otros tiene que ver principalmente con la prevalencia, en el interior del partido, de los intereses a representar y proteger.

La última de las funciones sociales de los partidos es su papel como legitimadores del sistema político.

Los partidos desempeñan una importante labor en esta función legitimadora, pues, por una parte, tienen un papel fundamental en la conformación de los órganos del estado mediante las elecciones y, por otra, son focos de discusión y debate, además de que

cuando llegan al poder por la vía electoral tienen frente a los ciudadanos la señalada obligación de no cancelar los procedimientos y las instituciones democráticos, así como la de velar por el respeto de los derechos fundamentales.

Los partidos hacen posible la democracia, es decir, hacen viables las decisiones mayoritarias e impiden excluir de los derechos a las minorías, permiten el consenso pero también el disenso y, por tanto, la tolerancia y el libre debate de las ideas, programas políticos y leyes. Esta función es la más importante de los partidos y refuerza la necesidad que tienen las democracias de conservarlos y perfeccionarlos.

Como se observa, los partidos políticos teórica y tradicionalmente han contribuido a la conformación de la democracia, es por eso que nuestra historia no tiene que ser la excepción, ya que los partidos no sólo deben estar obligados al respeto a la democracia, también deben estar comprometidos con la divulgación y promoción de los valores democráticos y la educación cívica. La responsabilidad que la Carta Magna les confiere no acaba con cumplir con lo establecido, sino en hacer un poco más por este país; ya que a ellos, más que a nadie, les compete la consolidación de la democracia mexicana.

Sin la colaboración de todos los actores involucrados, nos alejaremos más de la oportunidad de ver un país más justo, unas instituciones fuertes y unos partidos políticos que son ejemplo de la promoción de los valores cívicos y democráticos.

Sensibilizado por lo anterior, el diputado del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, se permite someter ante el Pleno de esta soberanía, la siguiente iniciativa con

**Proyecto de decreto por el que se reforma el párrafo noveno del numeral tercero del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Primero.-** Por el que se reforma el párrafo noveno del numeral tercero del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

## Artículo 41. ...

I. ...

II. ...

III. ...

....

El Instituto Federal Electoral y los partidos políticos nacionales tendrán a su cargo, además de las que les determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica.

El Instituto Federal Electoral también tendrá a su cargo en forma integral y directa, las actividades relativas a la geografía electoral, el padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. ....

### **Transitorio**

**Primero.-** Las presentes reformas entrarán 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 27 días del mes de abril de 2006.

Dip. Cuauhtémoc Ochoa Fernández (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 83, 84 Y 85 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FRANCISCO ROJAS TOLEDO, 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 Francisco Rojas Toledo, 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 y adicionan los artículos 83, 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La principal motivación de la presente iniciativa surge al momento de revisar el marco normativo constitucional para saber lo que puede suceder en caso de que el Presidente de la República Mexicana no pudiera continuar en el ejercicio de sus funciones.

Observamos que son los artículos 83, 84, y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos los que norman y regulan el procedimiento a seguir en los casos de renuncia, falta absoluta y falta temporal del Presidente de la República, concebimos que los artículos 84 y 85 fueron reformados por última vez el 29 de abril de 1933.

Al hacer un estudio de los actuales contenidos de dichos artículos, evidenciamos bastantes inconsistencias en: supuestos que podrían acontecer en algún momento en la vida política nacional; y que por la redacción, contenido, vacío de la norma, inconsistencia y poca claridad, potenciarían riesgos al desarrollo y futuro de la vida democrática a la cual todos los mexicanos aspiramos.

Que sucedería en nuestro país, con las circunstancias sociales y políticas actuales, o que podría suceder en el futuro, si el titular del Poder Ejecutivo Federal falleciera en el momento de ejercer su cargo; que podría llegar a suceder si por distintas situaciones el Presidente de la República Mexicana fuera secuestrado, sufriera una enfermedad que lo imposibilitará para gobernar nuestro país, que sucedería si quisiera renunciar simplemente al cargo; al revisar los contenidos de los artículos constitucionales y hacer un comparativo con las distintas expresiones partidarias representadas en el Congreso de la Unión, constatamos que lo redactado en nuestra Constitución no responde a los tiempos actuales, dejando en la discreción, indefensión e ineficacia a la norma jurídica que regula un aspecto fundamental de nuestro sistema de gobierno, la falta de un titular al mando de uno de los Poderes de la Unión.

Para que los supuestos a los que nos referimos en el párrafo anterior, sean explicados y entendidos, en cuanto a la idea que pretendemos demostrar, explicaremos las inconsistencias observadas al hacer un comparativo de los artículos vigentes con nuestras interrogantes hipotéticas, para posteriormente describir nuestras propuestas con la idea de dar soluciones adelantadas a futuros problemas.

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos, un presidente interino; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso

para que éste, a su vez, designe al presidente interino y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del artículo anterior.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo; si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente nombrará un presidente provisional y convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que se erija en Colegio Electoral y haga la elección del presidente sustituto.

**Artículo 85.** Si al comenzar un periodo 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 periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el que designe el Congreso de la Unión, 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 estuviese reunido, o en su defecto la Comisión Permanente, designará 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, en su caso, al presidente interino.

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

### **Primer supuesto**

En el tercer párrafo del artículo 84 Constitucional se menciona que: "Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, si el Congreso

de la Unión se encontrase en sesiones, designará al presidente sustituto que deberá concluir el periodo;" dicho lo anterior, advertimos que no existe ningún plazo de tiempo y fechas para que el Congreso designe al sustituto. ¿Cuántos periodos de sesiones serían suficientes para tomar esta decisión tan importante en la vida democrática del país?, en caso de que el Congreso no se pusiese de acuerdo, no existe en la Constitución norma que proponga una solución. Al igual que la anterior omisión, tampoco está claramente estipulada la forma de la votación que se llevará a cabo para la designación, es decir, no se contempla si la decisión de elegir presidente sustituto será por mayoría simple o calificada.

### **Segundo supuesto**

En relación al mismo artículo 84, nos surgen las siguientes preguntas: en el párrafo segundo se menciona que en caso de falta absoluta del presidente de la República "Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará desde luego un presidente provisional y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, a su vez, designe al presidente interino?". De presentarse una situación como la contemplada en las líneas anteriores también encontraríamos omisiones de plazo y tipo de votación pero ahora no nada más con lo que respecta a la Comisión Permanente sino que también se incluiría al Congreso de la Unión erigido en Colegio Electoral pero, sin la misma precisión, de saber que la designación será por votación simple o calificada.

Como se puede observar de los supuestos anteriores, la norma vigente no ofrece la mínima garantía constitucional para que pudieran compensarse nuestros supuestos, sino que al contrario ofrece una estructura constitucional totalmente inadecuada que permite al Congreso, la Comisión Permanente, y los partidos políticos luchar por sus propios intereses, pudiendo con ello, dejar políticamente al país paralizado por la falta del titular del Poder Ejecutivo.

La elección de un presidente sustituto, o la elección de un presidente provisional, para después nombrar al presidente sustituto según este reunido el Congreso de la



Unión, o sólo la Comisión Permanente sería muy difícil. Y aun cuando no pudiera operar la disposición provisional, la operaría de una manera tardía, dadas las actuales circunstancias políticas.

El cargo de Presidente de la República representa en México una gran responsabilidad, son numerosas y de gran importancia para la vida pública y social de nuestro país las funciones que realiza el titular del Ejecutivo federal; de las más significativas podemos mencionar las siguientes: en primer lugar, el Poder Ejecutivo de la nación se deposita en una sola persona; jefe de la Administración Pública Federal, Comandante Supremo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales; jefe de la política exterior; único funcionario que puede presentar a consideración del Senado la terna para la designación de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; único para iniciar el procedimiento constitucional de suspensión de garantías individuales; encargado de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión; facultado para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal; jefe del Estado mexicano; todas las anteriores funciones junto con muchas más que en suma con los "poderes implícitos" derivados de su encargo resumen las facultades expresas del Presidente de la República Mexicana.

La posibilidad de un magnicidio siempre es absoluta como posibilidad, aunque poco probable. Pero la enfermedad grave de un Presidente, su fallecimiento por un accidente, son probables en cierto grado durante su periodo de gobierno. Cerrar los ojos ante estas absolutas posibilidades, aun y cuando sus grados de probabilidad sean variables y mínimos, no deben conducirnos a no prever con eficacia constitucional estos supuestos para el caso de la suplencia del Presidente, ya sea por fallecimiento, por falta temporal, por falta de más de treinta días, por una simple falta temporal menor a treinta días o por renuncia del Presidente por causa grave calificada y aceptada por el Congreso, especular por la inexperiencia jurídica del caso, las facultades del puesto y muchas razones más, aduciríamos en pensar las graves dificultades que nuestra

nación tendría ante la falta absoluta del Presidente de la Republica, por ello nosotros, previniendo futuras situaciones, que en el mejor de los casos desearíamos no fueran a ocurrir, proponemos lo siguiente:

Que por ley, se establezca que en caso de falta absoluta del presidente de la República ocurrida en los dos primeros años, sea el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación quien deba sustituirlo a manera de interinato en lo que se elige al nuevo Presidente de la República y que sea el mismo Presidente de la Suprema Corte de Justicia el presidente sustituto del país cuando la falta absoluta sea en los últimos cuatro años del periodo.

Consideramos al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por ser un poder independiente al Ejecutivo y al Legislativo; ya que si es una elección del Congreso de la Unión tendrá una connotación política implícita; y en caso de ser algún funcionario público por entendimiento éste tendrá el perfil del Presidente anterior, si este fuera el caso, que nosotros no estamos totalmente de acuerdo, entonces sería necesario crear dos figuras: el candidato suplente a la Presidencia de la República o nuevamente la figura de la Vicepresidencia con los riesgos que implica hacia la persona y figura presidencial.

Proponemos que sea alguien ajeno a los intereses individuales de los partidos políticos representados en el Congreso de la Unión y también ajeno a la investidura presidencial, porque en realidad lo necesitaremos en un espacio de tiempo importante, en el cual, posiblemente exista caos, enojo, resentimiento, dudas e indecisiones políticas por la posible ausencia del Presidente Electo, por ello, se requiere de una persona preparada, con conocimientos del acontecer del momento, ecuánime, indistinta en cierta forma a las manifestaciones políticas del Congreso de la Unión y de esta forma garantizar que el tiempo en que permanecerá en el cargo no influirá en la próxima elección presidencial.

Los diputados que suscribimos la presente iniciativa, consientes y respetuosos del equilibrio de los Poderes de la Unión, consideramos al presidente de la Suprema Corte

de la Justicia de la Nación como el hombre que podrá darle la imparcialidad, la rectitud y la probidad a su encargo y sólo de manera temporal hasta que los presidentes electos popularmente entren en funciones.

Sería muy injusto que un Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación no pudiera aspirar a convertirse en candidato y posterior Presidente de la República pero de acuerdo a los motivos que permitieron la existencia del artículo constitucional, para no salirnos de la tradición política y jurídica, proponemos reformar el artículo 83 para expresar que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conserve su derecho para contender por la presidencia de la República, en caso de haber sido designado anteriormente presidente provisional o interino, no siendo el mismo caso si éste ocupará el cargo de presidente sustituto ya que al hacerlo habrá gobernado al país y sería injusto y peligroso para la vida democrática de nuestra nación abrirle nuevamente la posibilidad de una reelección.

Con nuestra propuesta haremos implícito el procedimiento para poder ocupar el puesto de presidente sustituto y no lo dejaríamos sin fechas inconclusas como actualmente ocurre, al contrario establecemos tiempos máximos para que el Congreso pueda elegir al presidente provisional y sustituto, dejando cuarenta y ocho horas de limite para ello, de esta forma, deseamos que la falta de un presidente en el ámbito temporal no sea una causal que desestabilice la armonía nacional.

En el párrafo segundo del artículo 85 cambiamos la palabra "interino" por "provisional" para delimitar el término, de esta forma al hablar de "presidente provisional" lo acotaremos en el ámbito de un presidente que elige la Comisión Permanente del Congreso de la Unión y que su encargo se requiere en faltas temporales del Presidente de la República; y acotamos el término "interino" cuando la falta sea por más de treinta días, por falta absoluta durante los dos primeros años de gobierno y lo concentramos aún más porque quedaría implícito que únicamente el Congreso de la Unión tiene la facultad de nombrarlo.

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 por la cual se reforman y adicionan los artículos 83, 84 y 85 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**Artículo 84.** En caso de falta absoluta del Presidente de la República, ocurrida en los dos primeros años del periodo respectivo, si el Congreso estuviere en sesiones, se constituirá inmediatamente en Colegio Electoral, y concurriendo cuando menos las dos terceras partes del número total de sus miembros, nombrará **como presidente interino al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**; el mismo Congreso expedirá, dentro de los diez días siguientes al de la designación de presidente interino, la convocatoria para la elección del presidente **sustituto** que deba concluir el periodo respectivo; debiendo mediar entre la fecha de la convocatoria y la que se señale para la verificación de las elecciones, un plazo no menor de catorce meses, ni mayor de dieciocho.

Si el Congreso no estuviere en sesiones, la Comisión Permanente nombrará **al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como presidente provisional** y convocará a sesiones extraordinarias al Congreso para que éste, **antes de cuarenta y ocho horas**, designe **al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación presidente interino** y expida la convocatoria a elecciones presidenciales en los términos del **párrafo y artículo anteriores**.

Cuando la falta de presidente ocurriese en los cuatro últimos años del periodo respectivo, **el Congreso de la Unión designará como presidente interino al presidente**

de la **Suprema Corte de Justicia de la Nación** si el Congreso no estuviere reunido, la Comisión Permanente convocará al Congreso de la Unión a sesiones extraordinarias para que **antes de cuarenta y ocho horas se lleve a cabo la toma de protesta del presidente interino.**

**Artículo 85.** Si al comenzar un periodo 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 periodo haya concluido y se encargará desde luego del Poder Ejecutivo, en calidad de presidente interino, el **Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación**, o en su falta con el carácter de provisional, el que designe el Congreso de la Unión, 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 **al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como presidente provisional** 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, en su caso, presidente interino **al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.**

Si la falta, de temporal se convierte en absoluta, se procederá como dispone el artículo anterior.

### **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 14 días del mes de marzo de 2006.

Dip. Francisco Rojas Toledo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO LEONARDO ÁLVAREZ ROMO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Leonardo Álvarez Romo, diputado de la LIX Legislatura del honorable 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, con opinión de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, la presente iniciativa con proyecto decreto de acuerdo a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Para efectos de la presente iniciativa, consideramos necesario dejar en claro qué se entiende como sistema penal, por lo que argumentaremos que nuestro sistema penal comprende las distintas instancias que intervienen en él, de tal manera que en primer término tenemos la instancia investigadora, luego viene la de procuración de justicia, en ese orden le sigue la impartición de justicia, por último la ejecución de las penas.

Dicho lo anterior, podemos comprender que el sistema penitenciario, es sólo una parte del sistema penal, porque la materialización de la sanción penal corresponde al derecho penitenciario, teniéndose como tal, al conjunto de normas y ordenamientos jurídicos que regulan o reglamentan las disposiciones que deben ser observadas por el personal directivo, administrativo, operativo, técnico y de custodia en los establecimientos destinados para que el condenado cumpla la pena impuesta por el órgano jurisdiccional.

En nuestro sistema penal intervienen los tres poderes, el Legislativo con la creación de la Ley, el Judicial con la imposición de las penas y el Ejecutivo con la materialización de la pena. Entonces el control de la condena lo maneja el Poder Ejecutivo, cuando el reo sale de la esfera de competencia del juzgador.

Al Poder Ejecutivo le corresponde la implementación y aplicación de las medidas, planes, programas y políticas en materia penitenciaria.

Empezando por la arquitectura penitenciaria, esto es el diseño de los espacios geográficos, en los cuales el delincuente debe purgar su pena, para lo cual deben responder a las necesidades del interno y no éste debe adaptarse a aquél.

Uno de los problemas de nuestro sistema penitenciario, es el hacinamiento, esto es la sobrepoblación en las cárceles, penitenciarías y colonias penales; otro es la corrupción, también los cotos de poder que se dan entre los funcionarios y penitenciaristas, y entre los presos mismos.

Desde el punto de vista legal deberían cambiar los sistemas carcelarios; las leyes no se cumplen por falta de control del mismo Estado, por ejemplo las penas de castigo no sirven al individuo para recuperarlo o integrarlo a la sociedad como cualquier ciudadano común. Son condenados y discriminados por la misma sociedad.

Para evitar la superpoblación carcelaria es necesario incluir un estudio profundo para arribar a una solución en la parte social y económica, y que la mayoría de la población pueda acceder a un nivel de vida digno. No un sector determinado.

Sin embargo queremos hacer mención a aspectos que llaman la atención, por ejemplo el Poder Judicial en la teoría mantiene independencia con respecto a los otros poderes, pero fracasa en la práctica. Los jueces, las personas detenidas, sus abogados, las organizaciones no gubernamentales, tienen mucho por hacer, para evitar que el control judicial, no se convierta en otra injusticia más a las que nos tiene acostumbrados desde su origen la justicia penal.



La cárcel es un indicador del tipo de sociedad y de Estado que tenemos. Luego entonces para saber realmente cómo es una nación hay que conocer sus cárceles, pues una sociedad no debe ser juzgada por el modo en que trata a sus ciudadanos de más alto rango, sino por la manera en la que trata a los de más abajo. Así, el considerar a las cárceles como depósitos de seres humanos, a pesar de los esfuerzos que puedan poner las autoridades penitenciarias, dice muy poco de la calidad de nuestra nación.

Suele afirmarse que la cárcel es el espacio sin ley de la justicia penal o que es la universidad del crimen, los problemas son múltiples: evasión de presos, amotinamientos, corrupción impunidad, por sólo mencionar algunos.

Durante la última década, la población en prisión se ha incrementado en México a un ritmo sin precedente. Debido a la sobrepoblación de los establecimientos penitenciarios. Las prisiones mexicanas tienen hoy en día un sobrecupo, en promedio.

Los factores que inciden en el incremento de la población penitenciaria son los siguientes: a) incremento en los índices delictivos; b) reformas a los códigos que han endurecido las penas y, c) medidas administrativas que prolongan la estancia en prisión.

De igual forma, debe tomarse en cuenta que quienes finalmente resuelven sobre la permanencia de los internos en prisión, no son los jueces, sino el personal técnico de los centros penitenciarios que cuenta con amplias facultades para conceder o negar los beneficios de preliberación. Ello ocasiona que las penas efectivas no necesariamente guarden proporción con la gravedad del delito y que los beneficios se otorguen de manera arbitraria e inoportuna, sobre todo si se considera que dicho personal tiene a su cargo la revisión de muchos más expedientes de los que puede tramitar.

En resumen, a pesar de que la situación de las prisiones y el incremento de la actividad delictiva se han tornado en un serio problema, México no escapa a lo que es

la norma en la región, donde la ineficacia institucional y el aumento de la criminalidad son fenómenos que claramente se han agudizado.

En los centros penitenciarios existe una infraestructura para conformar una red de datos que se emplea en menos del 10% de su capacidad existiendo, por tanto, una ausencia grave de información técnica, adecuada y actualizada.

Por lo que se refiere al sobrecupo, encontramos que en los penales por sólo citar un ejemplo, hay celdas para 3 internos en donde duermen más de 10 y otras que, teniendo lugar para 5, son habitadas por más de 20.

En términos generales, casi todos los establecimientos penitenciarios muestran un deterioro y carencias importantes en lo que se refiere al acondicionamiento de sus espacios, al estado de las instalaciones y el mobiliario, así como en la disponibilidad y el acceso universal por parte de los internos a bienes y servicios básicos. Estas deficiencias tienen, sin embargo, un indudable impacto negativo sobre la calidad de vida de los internos y, consecuentemente, sobre el tipo de relaciones e intercambios que se generan entre ellos y con el personal.

Dicho lo anterior mencionaremos que el sistema penitenciario no ha cumplido con las expectativas para lo cual fue creado, sin embargo consideramos oportuno que empezar por los cambios legislativos, por ello en la presente iniciativa, proponemos la reforma al párrafo segundo de nuestra Carta Magna para imprimirle un mayor técnica jurídica al proponer el cambio del concepto de sistema penal, por el de sistema penitenciario, eso es con el afán y la necesidad de que el sistema penitenciario sólo es una parte del sistema penal, porque con los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20 y 21 de la norma fundante de todo el sistema jurídico, en ellos se concentra y comprende nuestro sistema penal nacional, por lo que en la especie, el artículo 18 de del Código Constitucional, comprende nuestro sistema penitenciario.

Para mayor robustecimiento de nuestra tesis, del mismo texto del artículo citado artículo 18 se desprende que "los gobiernos de la Federación y de los estados

organizarán el sistema penal, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto".

Dicho lo anterior el diputado del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, somete a la Consideración de esta honorable soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se reforma el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución General de la República de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se reforma el párrafo segundo del artículo 18 de la Constitución General de la República de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos.

**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 **penitenciario**, en sus respectivas jurisdicciones, sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres compurgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

"Los gobernadores de los estados....".

"La Federación, los estados y el Distrito Federal establecerán...."

"La operación del sistema en cada orden de gobierno estará....."

"Las formas alternativas de justicia deberán observarse....."

"El internamiento se utilizará solo como medida extrema.....".

"Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren....."

"Los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo federal....."

### **Transitorios**

**Artículo Primero.-** Las legislaturas de los estados de la República, tan luego que sea aprobada esta iniciativa, adecuarán su legislación a lo previsto a en este decreto.

**Artículo Segundo.-** 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 27 abril de 2006.

Dip. Leonardo Álvarez Romo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

**QUE ADICIONA UN INCISO D) A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 3o. Y UN PÁRRAFO QUINTO AL ARTÍCULO 4o., RECORRIÉNDOSE LOS DEMÁS, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO GONZALO GUÍZAR VALLADARES, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI**

El suscrito, diputado Gonzalo Guízar Valladares, del grupo parlamentario del PRI, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, se permite someter a esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto bajo la siguiente

**Exposición de Motivos**

La Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, el 30 de noviembre de 1991, determinó dedicar el tercer martes del mes de septiembre de cada año a conmemorar el Día de la Paz Universal.

La iniciativa que se propone proviene de una solicitud expresa de los notarios de México, representados por el doctor Othón Pérez Fernández del Castillo, director del Centro de Mediación Notarial de la "Asociación Nacional del Notariado Mexicano", AC, pero ante todo es una respuesta a la violencia generalizada que se vive en México. Es la expresión de una lucha que debemos emprender en contra del delito, la inseguridad, el clima de miedo, de temor y de incertidumbre que nos agobia a todos nosotros.

Las formas tradicionales de combatir la delincuencia y conservar el estado de derecho, no han sido suficientes para garantizar la paz, la seguridad y la tranquilidad sociales. Nosotros preferimos otra opción: educar para la paz.

Educar a los niños en el respeto a los valores en los que se fundamenta la concordia humana, educar a los niños para no tener que encarcelar a los adultos. Estamos

decididos a luchar para construir la cultura de la paz, en todas las escuelas, centros e institutos de educación y en toda la sociedad.

Esta propuesta es en favor de la educación para la paz; educación que siembre este valor en el alma de los niños y lo cultive en el espíritu de los futuros ciudadanos; educación que formará una nueva generación de mexicanos.

Indudablemente, cada uno de nosotros tendrá interés en coadyuvar y apoyar solidariamente en la concreción, consecución y desarrollo de la educación para la paz, a través de una doble misión: educar por la paz y construir la cultura de la paz.

Por estas razones, proponemos la adición al texto del artículo 3o. constitucional, para incluir dentro de la filosofía de la educación que contiene este precepto, el concepto de educación para la paz.

La propuesta se complementa con la adición al artículo 4o. constitucional para incluir en el catálogo de los derechos humanos, el derecho que tiene toda persona de vivir en paz, dentro de un estado que garantice la paz social, como requisito indispensable para obtener un medio ambiente armónico, cordial y sin violencia, donde se logre el desarrollo integral del ser humano.

La iniciativa que se presenta viene a llenar un vacío inconcebible de nuestra Constitución, toda vez que en ningún artículo de nuestra ley fundamental se consagra a la paz como concepto fundamental de la convivencia humana, como derecho humano y como garantía individual.

La iniciativa que se propone representa el punto de partida de una larga y fructífera lucha para lograr que la filosofía de los conceptos educar para la paz, vivir en paz, y cultura de la paz, se incorporen como norma fundamental en nuestra Constitución Política.

La paz se construye con justicia y con equidad; la paz se siembra con tolerancia y con diálogo; la paz se riega con respeto y dignidad; la paz no se logra de una vez y para

siempre; la paz no es de unos y para unos cuantos, la paz o es de todos, o no es de nadie. La cultura de la paz no llega gratuitamente a los pueblos, la paz es una lucha, un compromiso, una esperanza y un reto decidido, tenaz, permanente, constante e interminable, que nos impulsa a construir un mundo más habitable y noble para nuestros hijos.

Debemos aspirar a que la paz en nuestra ley fundamental no sólo sea un concepto pasivo, sino activo mediante el diálogo y la tolerancia en todos los órdenes de la vida social, que se traduzca en una clara manifestación de nuestro estado de derecho y régimen democrático.

La paz no llegará a nosotros mientras permanezcamos indiferentes ante los acontecimientos cotidianos que vulneran nuestra tranquilidad, transgreden los valores básicos de la convivencia humana y el entorno social. Permanecer inactivos e indiferentes o nos hace cómplices de la violencia o contribuimos a la impunidad.

Las acciones violentas sólo generan violencia, es equívoco creer que con la violencia se obtiene la paz, con odio jamás se obtendrá la paz.

Si se aprueba esta iniciativa, sin duda, nos hará reflexionar sobre la necesidad de cambiar las formas de violencia y hostilidad por formas de fraternidad universal; nos convertiremos en sembradores del sentimiento de la paz y, en un futuro cercano, empezaremos a cosechar la paz y el amor en las conciencias.

La paz es la aspiración y el bien común de todo ser humano; los hombres y mujeres de buena voluntad construyen y viven en paz.

Sabemos que nuestra propuesta es un reto enorme, no desfalleceremos en nuestro propósito toda vez que ésta es un grano de arena con el que queremos colaborar para que todos tomemos conciencia de que debemos luchar solidariamente para que la paz sea posible, y será posible si todos juntos nos decidimos a convivir en armonía respetando, entre otras cosas, la ley, el derecho de cada quien, la palabra empeñada, la dignidad del propio ser humano, la opinión del otro, la tolerancia y, sobre todo,

cambiar nuestra actitud actual y de las generaciones futuras ante la solución de los inevitables conflictos. Sin dignidad ni justicia no habrá paz,

En este orden de ideas, nuestra propuesta se apega a la idea del filósofo inglés Thomas Hobbes (1588-1679) que en su Leviathan (1, 14) expresó: "...esforzarse por la paz es la ley fundamental de la naturaleza humana".

No desconocemos que el conflicto es inherente al ser humano. Diariamente conocemos por los medios de comunicación las matanzas, crímenes, delitos y demás actos en contra del hombre que se repiten, desafortunadamente, con alarmante frecuencia en todas las latitudes de la tierra.

Más allá de los apologistas de la violencia, tenemos hombres y mujeres de buena voluntad, que llevaremos la paz hasta el último rincón de nuestro país y ser ejemplo ante el mundo. Empecemos a construir en México una paz sin fronteras.

No obstante lo anterior, tenemos fe en el hombre, porque sabemos que a pesar de los odios y los conflictos que por milenios han azotado al mundo, ni el rencor, ni la muerte, han impedido el florecimiento de la civilización, la cultura, el arte, la ciencia; la ética y del derecho. Mientras sigan floreciendo esas sublimes expresiones del ser humano y mientras existan las tiernas miradas de todos los niños que se clavan en nuestro ser profundo buscando su futuro, mantendremos viva la esperanza y el puño sobre el arado, para abrir un surco y sembrar con reverencia la paz en las conciencias.

No habrá paz ni esperanza mientras el odio supere al amor; mientras aprendamos a reconocer que hay muchos puntos de vista sobre una misma cosa; mientras no aprendamos a valorar lo que piensa y siente el otro para iniciar un entendimiento; mientras no aprendamos a escuchar y tolerar el pensamiento del otro y mientras no aprendamos a empatizar con el contrario.

Buscamos soluciones compartidas, negociadas y equitativas que satisfagan a todos, porque cada uno de nosotros somos parte de la solución.



La aprobación de la iniciativa repercutirá en la difusión y búsqueda de formas de entendimiento, métodos e instrumentos actuales y eficaces para alcanzar y construir la paz: El entendimiento, el diálogo, la conciliación, la negociación, los métodos pacíficos de solución de conflictos, los sistemas para desterrar la violencia, propiciar el encuentro y construir la reconciliación y la mediación como método alternativo de solución de conflictos entre las naciones, los pueblos, las sociedades y comunidades, las familias, las razas y hombres en general que se encuentran o no en conflicto.

La presente iniciativa representa un hito en la historia contemporánea de México, al iniciar lo que se puede catalogar, constitucionalmente, como un incipiente pacifismo jurídico que tendrá como fin la oposición a toda forma de violencia, expresado a través de nuestro marco jurídico y con las instituciones democráticas del país, fundamentado en un novedoso movimiento y debate político. Con ello estaremos en vías de concretar el establecimiento del clima favorable a la paz: Reducir o eliminar las causas potenciales de conflicto independientemente de su origen y naturaleza, y buscar las formas de mantenimiento de la paz entre los pueblos así como la tendencia a evitar la violencia en cualquier campo.

Proponemos la siguiente iniciativa convencidos de que la concordia humana es posible, la paz es nuestro reto, nuestro compromiso, nuestra lucha y nuestra esperanza.

Por lo antes expuesto y en uso de las atribuciones citadas en el proemio de este documento, sometemos a consideración del Pleno la siguiente iniciativa con

### **Proyecto de Decreto**

**Único.-** Se adiciona un inciso d), a la fracción II, del artículo 3o., y se adiciona un párrafo 5, al artículo 4o. recorriendo los demás, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 3o.-** ...

...

I.- ...;

II.- ...;

...;

...;

...;

C) ..., y

D).- Formará a los alumnos para que sus vidas se orienten por los conceptos de justicia, bien común, respeto al estado de derecho, respeto a los derechos humanos. Fomentará en ellos la cultura de la legalidad y la cultura de la paz. Facilitará el conocimiento de los valores de la paz para lograr el entendimiento y la concordia entre los seres humanos, el respeto, la tolerancia y el diálogo; difundirá como métodos la negociación, la conciliación y la mediación, a fin de que los educandos erradiquen toda clase de violencia y aprendan a vivir en paz, solucionando pacíficamente sus conflictos.

**Artículo. 4.- ...**

...

...

...

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente social que le permita vivir en paz y en armonía con todos los demás seres humanos. Cualquier forma de violencia es destructiva y atenta contra el desarrollo humano integral y la dignidad de la persona. El estado y la sociedad en su conjunto, deben crear las condiciones que permitan a todos

y cada uno de sus integrantes vivir en paz, sin violencia, sin temor y sin miedo de ser atacada. Cualquier persona puede exigir a la autoridad el cumplimiento de esta obligación y en su caso, la sanción a los infractores.

### **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 25 de abril de 2006.

Dip. Gonzalo Guízar Valladares (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA IMPULSAR EL DESARROLLO INTEGRAL DE LAS FAMILIAS, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA GUADALUPE SUÁREZ PONCE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los suscritos, diputadas y diputados federales del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional Celia Leticia Montes de Oca y Cabrera, Gabriela Miranda Campero López Malo, María Guadalupe Suárez Ponce, José Juan Bárcenas González y Guillermo E. Tamborrel Suárez, con fundamento en lo dispuesto por la fracción II, del artículo 71, y la fracción X, del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para impulsar el integral desarrollo de las familias, de conformidad con la siguiente

**Exposición de Motivos**

El primer eslabón en la construcción del tejido social es la familia. La familia ejerce funciones que ninguna otra institución sería capaz de cubrir: es el lugar en el que se forma a los nuevos ciudadanos, es el continente natural que protege a sus miembros más vulnerables, los niños, las mujeres, las personas con discapacidad y los adultos mayores, de manera tal que de ella depende el desarrollo social armónico.

Sin embargo, tal y como lo menciona el sociólogo Manuel Ribeiro Ferreira, en la actualidad, muchos países manifiestan signos, en ocasiones alarmantes, de un desasosiego familiar. Con frecuencia escuchamos hablar sobre la crisis y la desintegración de la familia, a tal grado que esos conceptos ya forman parte de nuestro lenguaje cotidiano. Para muchas personas -sobre todo las de mayor edad- la familia "ya no es lo que era".

Basta una simple mirada a los medios masivos de comunicación para percatarse de la existencia de muchos conflictos y dificultades en el seno de la familia: aumento sin precedentes en el número de divorcios, existencia de un buen número de niños maltratados, incremento en las cifras de jóvenes farmacodependientes; delitos y abusos sexuales entre parientes, conflicto entre generaciones, viejos abandonados.

Para cumplir bien sus funciones y responsabilidades, las familias deben poseer los recursos necesarios o deben poder recurrir a los de su parentela o a los de la sociedad. La misión de la familia será más fácil en la medida en que los vínculos entre sus miembros sean más sólidos y durables, si ella es apoyada por su red familiar y si la sociedad le ofrece servicios de apoyo. Y es precisamente en este contexto del apoyo que la sociedad puede ofrecer a las familias en donde se sitúa la cuestión de una política social enfocada a la familia.<sup>1</sup>

Para el Partido Acción Nacional, la familia es el cauce principal de la solidaridad entre generaciones. Es el espacio primario de la responsabilidad social, que debe ofrecer la más leal red de seguridad y de afecto ante contingencias y amenazas. Compete a la familia comunicar y desarrollar los valores morales e intelectuales necesarios para la formación y perfeccionamiento de la persona y de la sociedad.

La familia mexicana tiene sus particularidades. En ella, a diferencia de las propias de países más desarrollados, siguen siendo fuertes los lazos de solidaridad y de apoyo entre cada uno de sus miembros y entre diferentes generaciones, como es el caso de los nietos y abuelos.

Por ello, debemos actuar antes que la fragmentación social se apropie de nuestras familias. Su fortalecimiento debe ser un asunto de primer nivel en la agenda de gobierno de los países.

En el pasado reciente, en México han proliferado las acciones legislativas a favor de grupos específicos de población como las personas adultas mayores, los niños, las

mujeres y las personas con discapacidad, sin embargo, éstas se han enfocado en los individuos en lo particular y han tenido poco o nulo énfasis en sus familias.

Diversos estudios enfatizan la importancia de las familias para el éxito de las acciones de Estado. Por mencionar unos ejemplos, la familia y las características propias de ésta, tienen implicaciones definitivas en el desarrollo de niños y adolescentes, así como en su educación y salud. En cuanto a los retos derivados del envejecimiento poblacional, se requiere la coparticipación de gobierno y familias para apoyar a las personas más desprotegidas debido al alto costo que este fenómeno representa.

Nos queda claro que el Estado no es siquiera sustituto imperfecto de la calidez que una familia puede ofrecer a los seres humanos, pero sí tiene la obligación de impulsar el desarrollo familiar, más aún cuando sabemos que la complejidad de diversos fenómenos sociales ha afectado de forma negativa al desarrollo y a la integración familiar.

La importancia de la familia y el deber del Estado para con ella ha quedado plasmado en diversas declaraciones y convenciones.

La Declaración Universal de Derechos Humanos en el artículo 16 señala que "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado".

El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece en el artículo 10 que "Los Estados partes en el presente pacto reconocen que [...] Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo....".

El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dicta en su artículo 23 que "La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado."

Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño dicta que "..... la familia, como grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños, debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad".

A pesar de tan trascendentes declaraciones, no fue sino hasta 1974 cuando por primera vez la Constitución Mexicana incorpora en sus preceptos la protección de la familia.

Actualmente el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos hace sólo pocas y someras referencias sobre la familia, estableciendo:

Que el varón y la mujer son iguales ante la ley y que ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Que los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral; que los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos, y que el Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

Como se puede observar, las disposiciones constitucionales no resaltan la importancia de la familia ni enfatizan el derecho que tiene para recibir la más amplia protección y asistencia por parte de la sociedad y del Estado.

Usualmente pensamos que nuestra Carta Magna es una de las más avanzadas del mundo; sin embargo, un somero análisis comparado de las constituciones

latinoamericanas evidencian que en materia familiar hay constituciones vanguardistas y que es necesario profundizar en las disposiciones de la Constitución Mexicana, adecuarla a los tiempos y a las familias actuales, y establecer la protección especial del Estado para las familias más vulnerables.

La **Constitución Política de la República de Chile** parafrasea lo dispuesto en instrumentos internacionales -como los citados en esta iniciativa - al declarar que las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad.

Dispone que el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Finalmente, establece que es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.

A su vez, la **Constitución Política de la República de Costa Rica** también reconoce, en el artículo 51, a la familia como elemento natural y fundamento de la sociedad que tiene derecho a la protección especial del Estado. Igualmente tendrán derecho a esa protección la madre, el niño, el anciano y el enfermo desvalido.

En el artículo 52 se determina al matrimonio como la base esencial de la familia y descansa en la igualdad de derechos de los cónyuges.

El que los padres tienen con sus hijos habidos fuera del matrimonio las mismas obligaciones que con los nacidos en él y que toda persona tiene derecho a saber quiénes son sus padres, conforme a la ley, se establece en el Artículo 53.



El artículo 4º de la **Constitución Política del Perú** señala que la comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad.

El artículo 6º estipula que la política nacional de población tiene como objetivo difundir y promover la paternidad y maternidad responsables. Reconoce el derecho de las familias y de las personas a decidir.

Es deber y derecho de los padres alimentar, educar y dar seguridad a sus hijos. Los hijos tienen el deber de respetar y asistir a sus padres.

Todos los hijos tienen iguales derechos y deberes. Esta prohibida toda mención sobre el estado civil de los padres y sobre la naturaleza de la filiación en los registros civiles y en cualquier otro documento de identidad.

Sobresale que la **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** contemple todo un Capítulo V de los derechos sociales y de las familias en el cual se regula todo lo directamente relacionado con las familias y sus integrantes, y el derecho al trabajo, a la salud, a la seguridad social, etcétera.

El artículo 75 dicta que el Estado protegerá a las familias como asociación natural de la sociedad y como el espacio fundamental para el desarrollo integral de las personas. Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes, la solidaridad, el esfuerzo común, la comprensión mutua y el respeto recíproco entre sus integrantes. El Estado garantizará protección a la madre, al padre o a quienes ejerzan la jefatura de la familia.

Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a vivir, ser criados o criadas y a desarrollarse en el seno de su familia de origen. Cuando ello sea imposible o contrario a su interés superior, tendrán derecho a una familia sustituta, de conformidad con la ley. La adopción tiene efectos similares a la filiación y se establece siempre en

beneficio del adoptado o la adoptada, de conformidad con la ley. La adopción internacional es subsidiaria de la nacional.

Artículo 76. La maternidad y la paternidad son protegidas integralmente, sea cual fuere el estado civil de la madre o del padre. Las parejas tienen derecho a decidir libre y responsablemente el número de hijos e hijas que deseen concebir y a disponer de la información y de los medios que les aseguren el ejercicio de este derecho. El Estado garantizará asistencia y protección integral a la maternidad, en general a partir del momento de la concepción, durante el embarazo, el parto y el puerperio, y asegurará servicios de planificación familiar integral basados en valores éticos y científicos.

El padre y la madre tienen el deber compartido e irrenunciable de criar, formar, educar, mantener y asistir a sus hijos e hijas, y éstos tienen el deber de asistirlos cuando aquél o aquella no puedan hacerlo por sí mismos. La ley establecerá las medidas necesarias y adecuadas para garantizar la efectividad de la obligación alimentaria.

Artículo 77. Se protege el matrimonio entre un hombre y una mujer, el cual se funda en el libre consentimiento y en la igualdad absoluta de los derechos y deberes de los cónyuges. Las uniones estables de hecho entre un hombre y una mujer que cumplan los requisitos establecidos en la ley producirán los mismos efectos que el matrimonio.

Artículo 81. Toda persona con discapacidad o necesidades especiales tiene derecho al ejercicio pleno y autónomo de sus capacidades y a su integración familiar y comunitaria. El Estado, con la participación solidaria de las familias y la sociedad, les garantizará el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias, y promoverá su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones, de conformidad con la ley. Se les reconoce a las personas sordas o mudas el derecho a expresarse y comunicarse a través de la lengua de señas venezolana.

Artículo 82. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada, segura, cómoda, higiénica, con servicios básicos esenciales que incluyan un hábitat que humanice las

relaciones familiares, vecinales y comunitarias. La satisfacción progresiva de este derecho es obligación compartida entre los ciudadanos y ciudadanas y el Estado en todos sus ámbitos.

El Estado dará prioridad a las familias y garantizará los medios para que éstas y especialmente las de escasos recursos, puedan acceder a las políticas sociales y al crédito para la construcción, adquisición o ampliación de viviendas.

Por su lado, **la Constitución Política de la República de Colombia** en el artículo 5 establece que el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad.

El artículo 42. Instituye que la familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.

El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable. La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja, y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.

Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.

Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes. La ley reglamentará la progenitura responsable.

La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.

Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.

Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.

Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.

También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.

La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.

El artículo 43. Señala que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

**El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.**

La **Constitución Política de la República del Ecuador** contiene una sección tercera de la familia en cuyo artículo 37 se señala que el Estado reconocerá y protegerá a la familia como célula fundamental de la sociedad y garantizará las condiciones que favorezcan integralmente la consecución de sus fines. Esta se constituirá por vínculos jurídicos o de hecho y se basará en la igualdad de derechos y oportunidades de sus integrantes. Protegerá el matrimonio, la maternidad y el haber familiar. **Igualmente apoyará a las mujeres jefas de hogar.** El matrimonio se fundará en el libre consentimiento de los contrayentes y en la igualdad de derechos, obligaciones y capacidad legal de los cónyuges.

Artículo 38. La unión estable y monogámica de un hombre y una mujer, libres de vínculo matrimonial con otra persona, que formen un hogar de hecho, por el lapso y bajo las condiciones y circunstancias que señale la ley, generará los mismos derechos y obligaciones que tienen las familias constituidas mediante matrimonio, inclusive en lo relativo a la presunción legal de paternidad, y a la sociedad conyugal.

Artículo 39. Se propugnarán la maternidad y paternidad responsables. El Estado garantizará el derecho de las personas a decidir sobre el número de hijos que puedan procrear, adoptar, mantener y educar. Será obligación del Estado informar, educar y proveer los medios que coadyuven al ejercicio de este derecho. Se reconocerá el patrimonio familiar inembargable en la cuantía y condiciones que establezca la ley, y con las limitaciones de ésta. Se garantizarán los derechos de testar y de heredar.

Artículo 40. **El Estado protegerá a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia**, en el ejercicio de sus obligaciones. Promoverá la corresponsabilidad paterna y materna, y vigilará el cumplimiento de los deberes y derechos recíprocos entre padres e hijos. Los hijos, sin considerar antecedentes de filiación o adopción, tendrán los mismos derechos. Al inscribir el nacimiento no se exigirá declaración sobre la calidad de la filiación, y en el documento de identidad no se hará referencia a ella.

A la fecha, existen diversos proyectos de reformas y adiciones al artículo 4 de la Constitución que coinciden en la necesidad de fortalecer la protección del Estado hacia esta importante institución que es la familia.

Así, tenemos iniciativas que pretenden consagrar en el texto constitucional los fines esenciales de la familia, como son la responsabilidad de formar personas, educar en valores y participar en el desarrollo integral de la sociedad.

Unas para que el Estado brinde apoyo y protección a las familias en las que un solo progenitor, padre o madre, asume la crianza y responsabilidad de los hijos y a la mujer cabeza de familia.

Otras más para que la maternidad, la infancia, las personas con discapacidad y los adultos mayores sean objeto de especial protección por parte de las autoridades, y que las relaciones familiares se basen en el respeto, solidaridad e igualdad de derechos y responsabilidades entre el hombre y la mujer, garantizando el Estado la protección a la madre o padre que ejerza la jefatura de familia.

Compañeras y compañeros legisladores:

El principio de la importancia de la familia en la construcción de un mejor orden social es compartido por otras fuerzas políticas representadas en esta Cámara.

En la mayoría de las plataformas electorales o legislativas, se conceptualiza a nuestras familias como las receptoras de las acciones de gobierno y a la vez, como el mecanismo impulsor de la efectividad de las políticas.

En esas plataformas, los partidos políticos nos comprometemos a trabajar para combatir la violencia familiar, rescatar de las condiciones de pobreza a las millones de familias, apoyar a la vivienda y al ingreso familiar, ampliar la seguridad social para la familia, apoyar a las mujeres cabeza de familia, promover la reintegración de indigentes y niños de la calle al núcleo familiar y social, entre otros aspectos.

Es por ello que además de enfatizar la importancia de la familia en nuestra sociedad y multiplicar la influencia del Poder Legislativo en la misma, esta propuesta ayudaría a las distintas fuerzas políticas para avanzar en el cumplimiento de los temas de agenda con los que nos hemos comprometido con la sociedad.

Basándome en el contenido de otras constituciones y en el espíritu de algunas iniciativas que esperan su dictamen respectivo, convencido de la buena voluntad de ustedes mis compañeras y compañeros legisladores para beneficiar a las familias mexicanas, tengo la plena seguridad que esta iniciativa será aprobada y que, de ser necesario, se habrán de aportar más ideas para su perfeccionamiento.

Por ello y por todo lo anteriormente expuesto, someto a su distinguida y respetable consideración esta iniciativa con

**Proyecto de decreto que reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforma y adiciona el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. **El Estado y la sociedad protegerán la organización y el desarrollo de la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad.**

Son funciones esenciales de la familia la formación de personas, la educación en valores y la participación en el desarrollo integral de la sociedad.

Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes, la solidaridad, el esfuerzo común, la comprensión mutua y el respeto recíproco entre sus integrantes. El Estado y sociedad protegerán a las madres, a los padres y a quienes sean jefes de familia, en el ejercicio de sus obligaciones.

...

.....

.....

....

....

....

.....

## **Artículo Transitorio**

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

### **Nota:**

1. Ribeiro Ferreira, Manuel, *Familia y política social*, Editorial Prometeo, 2000.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de abril de 2006.

**Diputados:** Guillermo E. Tamborrel Suárez, Celia Leticia Montes de Oca y Cabrera, Gabriela Miranda Campero López Malo, José Juan Bárcenas González, María Guadalupe Suárez Ponce (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)



## QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO FÉLIX ADRIÁN FUENTES VILLALOBOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM

Félix Adrián Fuentes Villalobos, 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, con opinión de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos la presente iniciativa con proyecto decreto de acuerdo a la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La pena nace como venganza, porque en la antigüedad lo que importaba era castigar, con el fin de reprimir, eliminar al delincuente y provocar una reacción de escarmiento dirigido a los demás. Se tenía la percepción que entre más cruel fuera una pena, más eficaz sería, la pena de muerte se practicaba por excelencia, por que se eliminaba al delincuente y era algo seguro: ese sujeto no volvería a delinquir. Luego surgieron otras penas, como los trabajos forzados, las corporales (latigazos, mutilaciones, etcétera), que causaban dolor físico y afectación psicológica, y las infamantes que causaban descrédito social, desprecio y deshonor frente a los demás (pintar el rostro, vestir con ropas ridículas al delincuente). También existía la pena pecuniaria pero como accesoria.

Cuando las ideas humanísticas empiezan en quien imparte justicia, la pena tiende a corregir más que a castigar, la influencia de Cesar Beccaria quien rechazó la crueldad y la larga duración de la pena, entre otras muchas otras cosas, fue decisiva.<sup>1</sup> Hoy en día la pena se encuentra en un periodo científico, porque se intenta no sólo causar

afectación al delincuente, sino también con el fin de readaptarlo y proteger a la sociedad; así, en la pena se ve un tratamiento.

Actualmente en algunos sectores ha resucitado este pensamiento, porque se cree que aumentando la pena, el delito disminuirá, la realidad ha demostrado que ello no es así porque se piensa que entre mas duración tengan, disminuirá el delito, incluso creen que la pena de muerte resolvería el tremendo problema de la delincuencia.

El estudio de la pena, corresponde a una de las ramas de la criminología, la penología, la cual profundiza en su estudio.

Es un hecho innegable que en toda agrupación social existe un conjunto de normas que regulan tanto el funcionamiento de los órganos colectivos como las relaciones de los miembros del agregado social y las de éstos con los órganos colectivos. Si los hombres respetaran voluntariamente esas normas, el derecho penal sería innecesario, pero los seres humanos son constantes agresores del orden jurídico establecido, y por ello frente al derecho constitutivo figura el sancionador.

A menudo basta una sanción de índole privada, como la restitución de la cosa robada, la nulidad del acto, la indemnización de daños y perjuicios. Pero en los casos en que la importancia del bien jurídico lo reclama, se ve en la necesidad de acudir a formas coactivas más enérgicas y la pena se impone.<sup>2</sup>

La pena consiste, según Rodríguez Devesa,<sup>3</sup> en la privación o restricción de bienes jurídicos establecida por la ley e impuesta por el órgano jurisdiccional competente al que ha cometido un delito. Cabe recordar que son principios rectores de la pena los de legalidad, personalidad, e igualdad de todos ante la ley. Para las sociedades de hoy, la pena aparece como una función necesaria de defensa social sin la que sería imposible mantener el orden público tal y como se concibe actualmente.

Nuestro sistema legal esta estructurado de tal forma que permite la concurrencia de los órganos del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). El Ministerio Público es el encargado de perseguir los delitos cometidos, por medio de una policía (la policía

judicial), y luego al ejercitar la acción penal, lo que busca es que aquellos se castiguen legalmente, que se sancionen conforme a lo que prescribe el Código Penal con todas la formalidades legales, porque con esto, finalmente, contribuirá al mismo fin de garantizar el orden jurídico y, por ende, la paz pública: no se puede dejar de lado la función judicial, es decir la importantísima tarea de las autoridades judiciales, cuando conocen y determinan la situación jurídica de los enjuiciados y los sancionan, con ello restituyen el jurídico , por lo tanto innegablemente obsequian las finalidades de preservar la paz social.

Debe reconocerse igualmente, con la misma línea de pensamiento lógico y jurídico, que la actuación de las autoridades encargadas de la ejecución de las penas, lo que intentan es que quienes hayan cometido delitos o actos criminales, se readapten para que no los vuelvan a cometer, y con esta función imprescindible colaboran para asegurar, de igual forma, el orden y la tranquilidad social.

La represión penal no es otra cosa que el ejercicio del derecho punitivo como facultad del Estado para castigar a través de la imposición de las penas, sin embargo por su naturaleza y delicadeza se le aplican determinadas reglas específicas que respeten el principio de legalidad previsto en el artículo 14 de nuestra Norma Suprema. Además se tienen que observar principios jurídicos como: *nullum crimen nullum poena, sine lege praevia, stricta scripta*, que en la especie se traduce en no hay crimen, no hay pena, sin ley previa, estricta y escrita, para mejor entendimiento se debe precisar que no se le castigará o se le impondrá una pena o castigo a persona alguna si su conducta no se encuentra prevista o tipificada en una ley, pero siempre que ésta surja a la vida jurídica con antelación, ejemplo: en nuestro código penal no se preveían los delitos de cuello blanco y por lo mismo no se sancionaba a los sujetos que incurrían en dichas prácticas , pero a raíz de que se empezaron a diseñar los fraudes financieros, hubo necesidad por parte del Estado, con apego al principio de legalidad, que legislar en esa materia para insertarlos en el Código Punitivo y perseguir dichos ilícitos por lo tanto.

De ahí surge nuestra tesis y como se mencionó, que el sistema de justicia penal abarca, desde la procuración de justicia, continúe con la impartición de la misma y culmine con la ejecución de la pena. Conviene hacer una reflexión respecto a ésta última, ya que tiene intrínsecamente una función de prevención general como: su ejemplaridad cuya función es inhibir a los demás miembros de la sociedad a cometer delitos. Así también la pena realiza una función especial que consiste en: una función segregativa, es decir separa al resto de la sociedad a la persona que ha delinuido para ponerlo en lugar (cárcel); una función readaptadora, en cuanto a través de medidas aplicadas y concretas (reclusión, trabajo en prisión, tratamientos psicológicos, etcétera), lo anterior en teoría logra que el delincuente supere su intención delictiva y esté en posición de vivir o convivir socialmente. Desde una perspectiva amplia, una política de seguridad pública implicará todos los aspectos del sistema de control penal.

Las condiciones en materia de delincuencia que presenta México hacen necesario y urgente revisar los procedimientos y formas de operar de manera conjunta los sistemas de prevención, procuración e impartición de justicia y de readaptación social.

Por ello se debe reconocer que este último es la etapa final de la ejecución de la pena, un momento fundamental para que todo el arduo camino que ya se recorrió se vea culminado en un trabajo serio y de calidad, que le conceda congruencia a los esfuerzos gubernamentales hecho de manera previa a este estadio, con el fin de reinsertar al interno a la sociedad libre.

Los artículos constitucionales relacionados con el cumplimiento de las sentencias penales debe darse en un marco de absoluto respeto a los derechos humanos. Lo anterior significa que es indispensable establecer como obligatorias, para todos los internos, las actividades laborales, educativas, de capacitación para el trabajo.

Se debe reconocer que la educación y la capacitación para el trabajo constituyen un medio fundamental que favorece la readaptación y la reinserción en los centros penitenciarios constituirá uno de los avances sociales más significativos en el proyecto humanista de México.

Es evidente que aún el acceso a la educación de las mujeres es menor que el de los varones, ejemplo de esto es que mientras el 2.4 por ciento de hombres reclusos son analfabetas, el porcentaje de mujeres es de 6.1 por ciento.

"Los programas educativos que se ofrecen a las personas privadas de su libertad a menudo olvidan que los sujetos a quien se dirigen son personas adultas con una amplia experiencia de vida, la que debería ser punto de partida de programas que la capitalizaran en beneficio de la mujer. Por el contrario, los programas educativos suelen dirigirse a estas mujeres como si fueran niñas a las que pretenden enseñar con los mismos métodos que ya antes fracasaron.

Los establecimientos penitenciarios carecen de instalaciones, personal y programas educativos diseñados para atender a los internos que viven en los centros, por lo que su derecho a la educación tampoco es respetado.

Cuando se escucha o se lee que en las cárceles mexicanas se presentan acontecimientos como motín, fuga, evasión, drogadicción, lesiones, homicidios, o riña, de presos, por señalar algunos, encontramos que las justificaciones que dan, tanto autoridades penitenciarias como juristas, a estos hechos es que obedecen a las graves deficiencias que las prisiones presentan por la corrupción, el hacinamiento, el ocio o la mezcla de internos procesados con sentenciados, y, a manera de colofón, se pregona que estas son las universidades del crimen o escuelas del delito.

Sin embargo nunca nos preguntamos, ¿porqué se presentan estos eventos?, ¿qué se ha hecho para remediar la problemática de las cárceles?

Suele decirse que la cárcel es un microcosmos: que refleja el macrocosmos social. Su historia es un relato de paradojas. Por un lado se ha intentado hacerla más humana, y, por otro, son inevitables la pena corporal, el dolor físico y las enfermedades.

Las penas privativas y medidas restrictivas de la libertad se imponen a alguien que ha delinquido y tienen sus fines específicos, como: ser ejemplares, segregativas, reflexivas, pero sobretodo, su fin fundamental es lograr la readaptación social del reo.

El actual sistema penitenciario adoptó un régimen progresivo y técnico tendiente a alcanzar la readaptación social del individuo, basada en el trabajo, en la educación, en las actividades culturales, recreativas y deportivas de acuerdo con la Ley que Establece las Normas Mínimas Sobre Readaptación Social de Sentenciados.

El tratamiento progresivo se fundará en la evolución y desarrollo biopsicosocial del interno así como en su participación en los programas educativos y laborales.

En caso de que el interno se niegue a asistir a cualquiera de las actividades que le correspondan, se asentará por escrito y se anexará la constancia respectiva a su expediente único, con el objeto de aplicarle la corrección disciplinaria que en su caso proceda artículo.

El trabajo, como tratamiento, será elemento esencial y tenderá a:

- a) Mejorar sus aptitudes físicas y mentales;
- b) Coadyuvar a su sostenimiento personal y el de su familia;
- c) Inculcarle hábitos de disciplina; y
- d) Prepararlo adecuadamente para su reincorporación a la sociedad.
- e) El trabajo del interno se regirá por el estudio de personalidad y por la clasificación que le haya correspondido, tomando en cuenta sus aptitudes, conocimientos, intereses y habilidades, así como la respuesta al tratamiento asignado.
- f) Las actividades laborales comprenden las realizadas en los talleres o en los espacios destinados al efecto en los diferentes módulos.
- g) Los internos participarán en las actividades laborales únicamente en los lugares y horarios señalados al efecto.

h) Las remuneraciones económicas otorgadas al interno por el trabajo desempeñado en los Centros Federales de Readaptación Social estarán sujetas a la distribución que marca la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados.

i) La educación es un elemento fundamental en el tratamiento. Todo interno debe participar obligatoriamente en los programas educativos que se impartan.

Por todo lo anterior, considero que el trabajo la capacitación para el mismo y la educación debe ser obligatorio para los sujetos procesados o sentenciados por un delito.

Luego entonces el diputado del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

**Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 18 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 18 de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos.

**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, la capacitación para el mismo y la educación como medios para la readaptación social del delincuente. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

...El trabajo, la capacitación para el mismo y la educación serán obligatorios para los internos, mismos que cumplirán durante su internamiento en los centros de readaptación social.....

"Los gobernadores de los estados....."

"La Federación, los estados y el Distrito Federal establecerán....."

"La operación del sistema en cada orden de gobierno estará....."

"Las formas alternativas de justicia deberán observarse....."

"El internamiento se utilizará sólo como medida extrema....."

"Los reos de nacionalidad mexicana que se encuentren....."

"Los gobernadores de los estados podrán solicitar al Ejecutivo federal....."

### **Transitorios**

**Artículo Primero.-** Las legislaturas de los estados de la República, tan luego que sea aprobada esta iniciativa, adecuarán su legislación a lo previsto a en este decreto.

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

### **Notas:**

1. Beccaria Cesar, *Tratado de los delitos y de las penas*. Editorial Cájica, Puebla 1957.
2. Jiménez de Asua, Luis. *Tratado de derecho penal*, Buenos Aires, 1964, tomo II, 3ª ed. Pp 13.
3. Rodríguez Devesa J. M. *Derecho penal español, parte general*, Madrid 1973, Pp 732.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 27 de abril de 2006.

Dip. Félix Adrián Fuentes Villalobos (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)



## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO ÁLVARO ELÍAS LOREDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN

El suscrito, diputado federal Álvaro Elías Loredo, integrante del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional a la LIX Legislatura, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71, en su fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior de Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, pone a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma artículo ochenta y ocho de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

Como lo reconocen los principios de doctrina del Partido Acción Nacional "México es parte de la comunidad mundial, en cuyo seno está llamado a desarrollarse con libertad, responsabilidad, justicia, solidaridad, subsidiariedad y en paz".

Es cierto, las relaciones internacionales son pilar fundamental en el desarrollo de los pueblos e instrumento esencial para alcanzar una mejor convivencia que redunde en la calidad de vida de la persona humana. Por ello, es necesario favorecer la consolidación de tales relaciones, en el contexto de una deseable mundialización.

El artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso.

Desde nuestra perspectiva, tal disposición resulta en los tiempos actuales innecesaria y falta de sustento. Esta regla se estableció en una época en la que los trasportes y las comunicaciones eran muy lentas (desde la constitución de 1824), así que aprobar la

salida del jefe del Ejecutivo se convertía en una cuestión de incumbencia del Poder Legislativo, quien en su caso valoraba tal pertinencia la disposición hallaba sustento en un México inestable política y socialmente, que requería la forzosa presencia del Ejecutivo para la toma de decisiones, ya que el correo y posteriormente el telégrafo resultaban ser los únicos medios para, por un lado comunicar la situación al Presidente y por otro que este respondiese.

Ahora bien, la propia Constitución establece la prohibición para que el titular del Ejecutivo se ausente por más de 30 días. Por que si bien es cierto como se señala en derechos del pueblo mexicano, que el artículo 85 no contempla la mera salida del Presidente sino el que ha dejado de ejercerse tal investidura. Desde nuestra perspectiva, para efectos prácticos esta disposición contempla que en caso de que la salida del Presidente fuere por más de treinta días y sin justificación, llevaría a proceder de conformidad con el propio numeral 85, es decir, cuando la falta implicase el nombramiento de interino o sustituto según sea el caso y nombrar un sustituto, provisional o interino según corresponda.

Es otras palabras, no nos parece lógico a estas alturas, que el Presidente en principio tenga prohibida su salida de territorio mexicano y que por ello requiere "permiso" para ausentarse. En todo caso la regla debiera ser el que pudiera salir e informar al Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en sus recesos. Ello si hablamos de un Estado de derecho en donde existe la división y respeto entre los poderes, que implica no una separación tajante, pero sí un diseño institucional de colaboración y mutuo respeto, pero nunca de sumisión.

En la creación del derecho, además de las conocidas académicamente como fuentes reales, formales e históricas, nos encontramos con que la realidad debe ser también, como diría García Maynes "manantial de donde surge el derecho". Los hechos, la historia, las circunstancias cambian, los avances tecnológicos, particularmente en las comunicaciones y el transporte hacen no solo viable sino necesario replantearnos el contenido y alcance de la disposición contenida en el numeral 88 de la Carta Magna.

Sobre todo cuando la realidad nos indica que ciertamente el Presidente solicita tales permisos de manera habitual.

Hoy, nadie puede negar razonablemente que la llamada globalización, para nosotros mundialización, es una realidad que implica el fortalecimiento de las relaciones internacionales, ya sea bilaterales como ocurría antaño, pero sobretodo multilaterales. En efecto a raíz de la terminación de la segunda guerra mundial empezaron a surgir o a consolidarse diversos organismos internacionales que reclaman la presencia en ocasiones no sólo del jefe de la diplomacia, sino de los propios titulares de los Ejecutivos de los respectivos Estados, por ello, resulta anacrónico seguir sosteniendo la disposición del artículo 88 en sus términos, no podemos seguir aceptando que el Congreso conceda o niegue un permiso gracioso al Ejecutivo, ya que desde nuestra perspectiva la figura presidencial no puede ser tratada en esos términos, es decir creemos lógico que nuestro presidente goce del voto de confianza de la población y sus representantes, para ausentarse de manera responsable del territorio nacional en los caso en que a su juicio se requiera su presencia, sin que ello implique de manera alguna el abandono de su encargo y el incumplimiento de sus atribuciones constitucionales. En todo caso al ausentarse más de treinta días se procedería en los términos del artículo 85, con lo que se garantiza preventivamente, lo que pudiéramos llamar un presidente viajero o irresponsable.

Por otra parte, en el derecho comparado, encontramos en plena concordancia a lo expuesto, el caso colombiano cuya constitución en su artículo 196 señala que el Presidente de la República, o quien haga sus veces, no podrá trasladarse a territorio extranjero, sin previo aviso al Senado o, en receso de este, a la Corte Suprema de Justicia.

Y sigue señalando la Constitución de Colombia, que la infracción a esta disposición implica abandono del cargo. De lo que se infiere que al aprobar la reforma propuesta, es decir suprimir la necesidad del permiso, es posible remitir al artículo 85 constitucional, ya que la prohibición de salir en principio dejaría de existir.

Por su parte, la Constitución chilena, establece en su artículo 25 que "En todo caso, el Presidente de la Republica comunicará con la debida anticipación al Senado su decisión de ausentarse del territorio y los motivos que la justifican."

En este caso queda claro al incluir la palabra decisión, que se trata únicamente de informar a la Cámara alta.

Desde luego lo que proponemos no es de ninguna manera que al ausentarse del territorio nacional el Presidente deba pedir licencia del cargo, como ocurre en la legislación panameña, por ejemplo, y lejos de ello lo que se pretende en la presente iniciativa es que:

Primero, se suprima la prohibición de ausentarse y por tanto el "permiso" que actualmente y como un acto discrecional el Congreso le concede, además se establece que el aviso se hará al senado toda vez que este órgano Legislativo es encargado específicamente de asuntos de política exterior.

Segundo, que el Presidente no podrá ausentarse del territorio nacional sin previo aviso a la Cámara de Senadores, o a la Comisión Permanente, en su caso y que dicha ausencia no podrá ser mayor de diez días por mes.

Tercero, que la contravención a esta disposición implicará en su caso la aplicación del tercer párrafo del artículo 85 de esta Constitución.

Y por ultimo, que en todo caso, deberá enviar al Senado de la República un informe detallado de su visita al exterior.

Si bien es cierto que el poder ejecutivo es unipersonal y que de allí pudiera argumentarse la justificación de la disposición vigente, también lo es que la tecnología actual permite que continúe dando instrucciones y ejerciendo durante sus salidas al extranjero, de manera regular sus funciones, y en caso de urgencia, volver con toda prontitud a territorio nacional.

Es fundamental la asimilación de la realidad en el texto legal, mucho se ha dicho sobre el atraso que comúnmente suele presentarse entre el derecho y la realidad, entre la norma y la práctica.

Ahora bien, estamos plenamente conscientes de que el Presidente debe estar presente para atender los asuntos más urgentes del país, también lo es que en muchos caso, ya que es jefe de Estado, representa a México en el exterior y en un mundo cada vez más globalizado, las cordiales relaciones y aun las aportaciones personales pueden ser de fundamental importancia.

Por lo anteriormente expuesto, el diputado que suscribe la presente iniciativa de reforma constitucional, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea, el siguiente

### **Proyecto de Decreto**

**Único.-** Se reforma el artículo ochenta y ocho de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar redactado de la siguiente manera:

**Artículo 88.-** El Presidente de la República no podrá ausentarse del territorio nacional sin previo aviso a la Cámara de Senadores, o a la Comisión Permanente en los recesos de aquella, dicha ausencia no podrá ser mayor de diez días por mes. En todo caso, deberá enviar al Senado de la República un informe detallado de su visita al exterior.

La contravención a esta disposición implicará en su caso, la aplicación del tercer párrafo del artículo 85 de esta Constitución.

### **Disposiciones Transitorias**

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

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

Salón de Sesiones del Palacio Legislativo de San Lázaro, abril de 2006.

Dip. Álvaro Elías Loredo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Abril 27 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2005, viernes 12 de mayo de 2006

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 33 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ISIDORO RUIZ ARGAIZ, EN NOMBRE DE LOS DIPUTADOS ELIANA GARCÍA LAGUNA Y JORGE MARTÍNEZ RAMOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 9 DE MAYO DE 2006

La y los legisladores integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; 135 y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento del Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, ponemos a su consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Nunca como ahora es evidente la obsolescencia del artículo 33 constitucional que otorga facultad para ser ejercida de manera discrecional por el Ejecutivo federal, cuando juzgue conveniente la expulsión de algún extranjero o extranjera; así como la necesidad de ajustar este artículo a los estándares internacionales de derechos humanos, como ha sido recomendado por los distintos informes y diagnósticos de organismos internacionales en la materia.

Los acontecimientos registrados en la comunidad de San Salvador Atenco, en el estado de México, que derivaron de la detención arbitraria y la consiguiente expulsión de Valentina Palma Novoa, y Mario Alberto Aguirre Domic, ciudadanos chilenos; de Samanta Diezmar, alemana; de María Sastres Torrida y Cristina Valls Fernández, españolas, así lo demuestra.

Los ciudadanos chilenos expulsados tenían más de 10 años de residencia en nuestro país, una vida completamente integrada a la comunidad mexicana en la que se desenvolvían como cineasta, documentalista y estudiante del Centro de Capacitación Cinematográfica, en el caso de Valentina Palma; y estudiante de la Escuela Nacional de Antropología e Historia, en el caso de Mario Alberto. De tajo, al igual que a dos centenas de ciudadanos y ciudadanas mexicanas les fue secuestrada su vida por la acción represiva, tanto del Ejército federal, como del Ejecutivo mexiquense.

En un acto de valentía, las ciudadanas y extranjeras detenidas y expulsadas han denunciado la vejación a su dignidad de mujer que llegó incluso a la violencia sexual desde el trayecto de ser detenidas, enviada a Santiaguito, mejor conocido como "Almoloyita", hasta su traslado a la estación migratoria, conocida como "Las Águilas", en la delegación Iztapalapa del Distrito Federal. Estos hechos reflejan nuevamente que en este país, que presume en los foros internacionales de democrático y respetuoso de los derechos humanos, cualquier ciudadana o ciudadano de origen extranjero es víctima de la aplicación de una facultad discrecional que anula las garantías de audiencia previa y debido proceso.

El artículo vigente es una atribución de la autoridad administrativa que interpreta la norma constitucional, permitiéndole hacer excepciones a las garantías consagradas en el capítulo primero de la Constitución y expulsar inmediatamente del territorio nacional a una o un ciudadano extranjero sin que sea obligado a acreditar que dicha persona estaba infringiendo la legislación doméstica.

En otro ámbito, este artículo contraviene también disposiciones de tratados internacionales suscritos y ratificados por México en materia de derechos consulares y derechos civiles y políticos como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 13.

La existencia del actual artículo 33 Constitucional permite la violación en México de un principio básico de derecho positivo: proteger a los individuos en los actos arbitrarios de cualquier autoridad.



La interpretación a que da lugar a esta disposición trastoca la esencia misma del Estado de derecho pues conculca a las y los ciudadanos objeto de esta discrecionalidad las garantías fundamentales del derecho internacional de protección a la dignidad de la persona humana.

La noción de derechos humanos, garantías individuales y Estado de derecho no puede ser exceptuada bajo ningún pretexto que no sea el que prevé la propia ley en su artículo 29 constitucional, por ello es que muchos juristas consideran el artículo 33 constitucional como una disposición anticonstitucional.

Las y los legisladores, no podemos dejar de cuestionar la existencia de una facultad tan amplia como la que concede este artículo, en el cual persiste un modelo de expulsión que responde a un momento histórico autoritario y represivo que creíamos superados y que lamentablemente vemos restaurarse en las últimas acciones de violencia del Estado, mandatadas y ejecutadas destacadamente por las fuerzas represivas del malamente llamado "gobierno del cambio".

La aplicación de esta medida que violenta el estado internacional consuetudinario ha demostrado ser tan limitada y discrecional que crea situaciones de extrema inseguridad para los extranjeros que radican en México como les sucedió a Valentina y a Mario Alberto.

Este artículo vigente es un grave escollo en nuestro sistema legal que debe ser enmendado antes de que contribuya a ahondar el ya de por sí deslegitimado Estado de derecho mexicano y genere conflictos diplomáticos por la Comisión de Delitos del Lesa Humanidad de los nacionales de otros Estados.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a su consideración la siguiente iniciativa con

Proyecto de decreto que reforma el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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; permitiéndoseles la garantía de audiencia y al debido proceso en caso de enfrentar un procedimiento judicial o administrativo previsto en las leyes mexicanas.

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

Diputados: Eliana García Laguna, Jorge Martínez Ramos, Isidoro Ruiz Argáiz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 9 de 2006.)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2021, lunes 5 de junio de 2006

---

QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES Y LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALFONSO RAMÍREZ CUÉLLAR, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 31 DE MAYO DE 2006

Alfonso Ramírez Cuéllar, en mi carácter de diputado federal del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 71 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, someto a la consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 41, 99 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; reforma los párrafos 1 y 3 del artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; y reforma y deroga distintas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, al tenor de la siguiente

## **Exposición de Motivos**

Se ha establecido en el artículo 96 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación que el servidor del Instituto Federal Electoral que hubiese sido sancionado o destituido de su cargo o que considere haber sido afectado en sus derechos y prestaciones laborales, podrá inconformarse mediante demanda que presente directamente ante la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral, dentro de los quince días hábiles siguientes de que se le notifique la determinación del Instituto Federal Electoral. El Instituto Federal Electoral desarrolla sus funciones a través de oficinas centrales en la ciudad de México, 32 delegaciones estatales y 300

delegaciones en las demarcaciones distritales uninominales; esta desconcentración ha impedido que los trabajadores del Instituto Federal Electoral que han sido afectados en sus derechos y prestaciones laborales puedan acceder en forma rápida y directa a una instancia jurisdiccional que garantice el acceso a la justicia.

El procedimiento vigente para inconformarse se realiza ante la Sala Superior del Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación, situación de facto que impide una adecuada defensa legal de sus derechos y prestaciones laborales, además de establecer un régimen especial para los trabajadores del Instituto Federal Electoral, el procedimiento en sí mismo es inoperante para aquellos trabajadores que prestan sus servicios en las delegaciones estatales o distritales del Instituto, puesto que les es imposible, por la distancia a que se encuentra el órgano jurisdiccional, acceder en forma pronta y sin costos elevados en su traslado y seguimiento de sus impugnaciones.

Para efecto de cumplir con la garantía de acceso a la justicia se propone en la presente iniciativa que los conflictos laborales sean atendidos en los términos establecidos en la fracción XII del apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna, es decir, los conflictos laborales serían atendidos a través del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, lo que permitirá un acceso inmediato a la justicia laboral, garantizando con ello mejores condiciones de defensa de los trabajadores que sean afectados en sus derechos y prestaciones laborales. Por lo que procede derogar el contenido del Libro Quinto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación sobre el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales de los servidores del Instituto Federal Electoral.

Con lo anterior el Tribunal Federal Electoral del Poder Judicial de la Federación únicamente se aplicaría a resolver cuestiones relativas a los medios de impugnación en materia electoral, puesto que la solución de los conflictos laborales seguiría la vía ordinaria que se presenta en cualquier entidad de la administración pública federal.

Con la reforma al artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se delimita la aplicación de la categoría de trabajadores de confianza, ubicando en esta categoría al cuerpo de dirección que defina el Estatuto del Servicio Profesional que determino el Consejo General del Instituto Federal Electoral. No puede negarse que la práctica cotidiana del uso y abuso de la categoría de trabajador de confianza ha permitido en los distintos niveles de la administración pública federal la violación de derechos laborales y de seguridad social de los trabajadores que han sido víctimas de autoritarismos infundados en las relaciones de trabajo.

Delimitar esta característica dentro del personal del Instituto Federal Electoral permitirá establecer un marco de defensa para los trabajadores más efectivo, garantía para la libre asociación de los trabajadores del Instituto Federal Electoral, sin que ello impida el desarrollo de las funciones sustantivas del Instituto Federal Electoral, además de mantener la atribución del Consejo General del Instituto Federal Electoral para establecer el Estatuto del Servicio Profesional Electoral.

Por las consideraciones expuestas, los sucritos diputados federales de la LIX Legislatura del H. Congreso de la Unión, integrantes del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, sometemos a la consideración del pleno de la honorable Cámara de Diputados la presente

**Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 41, 99 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia electoral, en los términos siguientes:**

**Artículo Primero.** Se reforma el artículo 41, párrafo segundo; se deroga la fracción VII del artículo 99, y se modifica el apartado B del artículo 123 de nuestra Carta Magna, para quedar como sigue

**Artículo 41.**

### III. ...

El Instituto Federal Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y ocho consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, así como las relaciones de mando entre éstos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Las disposiciones de la ley electoral y del estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo de los servidores del organismo público, **garantizando los derechos laborales contenidos en el apartado B del artículo 123 de esta Constitución.** Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

#### Artículo 99.

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores;

VII. Se deroga.

#### Artículo 123.

A.- .....

B. Entre los Poderes de la Unión, **los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía en sus funciones,** el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

**Artículo Segundo.-** Se reforman los párrafos primero y tercero del artículo 172 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

#### Artículo 172.

1. El personal que integre **el cuerpo de función directiva** del Servicio Profesional Electoral, será considerado de confianza y quedará sujeto al régimen establecido en la fracción XIV del artículo 123 apartado B de la Constitución.

2. El personal del Instituto Federal Electoral será incorporado al régimen del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

3. Las diferencias o conflictos entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores **serán resueltas en los términos establecidos en la fracción XII del apartado B del artículo 123 de la Constitución.**

**Artículo Tercero.-** Se derogan el inciso e) del párrafo 2 del artículo 3 y el Libro Quinto de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para quedar como sigue:

### **Artículo 3.**

1. ....

2. ....

a) a d) .....

e).- **Se deroga.**

### **Libro Quinto**

**Del Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Federal Electoral**

### **Título Único**

### **De las Reglas Especiales**

### **Artículo 94**

(Se deroga)

**Artículo 95**

(Se deroga)

**Capítulo Único**

**Del Trámite, de la Sustanciación y de la Resolución**

**Artículo 96**

(Se deroga)

**Artículo 97**

(Se deroga)

**Artículo 98**

(Se deroga)

**Artículo 99**

(Se deroga)

**Artículo 100**

(Se deroga)

**Artículo 101**

(Se deroga)

**Artículo 102**

(Se deroga)

**Artículo 103**



(Se deroga)

#### **Artículo 104**

(Se deroga)

#### **Artículo 105**

(Se deroga)

#### **Artículo 106**

(Se deroga)

#### **Artículo 107**

(Se deroga)

#### **Artículo 108**

(Se deroga)

#### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor a partir del 1 de septiembre del año 2006.

**Segundo.** Los asuntos laborales que conozca la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación hasta un día antes de la fecha en que entren en vigor las presentes reformas se resolverán en los términos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Los asuntos que se presenten a partir de la entrada en vigor de la presente reforma se turnarán a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje que corresponda.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los treinta días del mes de mayo del año dos mil seis.

Diputado Alfonso Ramírez Cuéllar (rúbrica)

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Gobernación.  
Mayo 31 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2021, lunes 5 de junio de 2006

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL ARTÍCULO 60. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 31 DE MAYO DE 2006

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del grupo parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que adiciona un párrafo segundo al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional el derecho de protección de datos personales.

### **Exposición de Motivos**

Sin lugar a dudas, una de las actividades que más se ha desarrollado durante la última década es la informática. El almacenamiento y posterior tratamiento de grandes volúmenes de información han permitido conseguir importantes logros en todos los campos de la ciencia.

Paralelamente, el empleo de nuevas tecnologías posibilita cruzar y acumular una enorme cantidad de datos que son ordenados y clasificados automáticamente y que puede ser almacenados en espacios muy reducidos. La información puede ser recogida en cualquier parte del mundo y mediante conexiones informáticas quedar clasificada en el acto.

De esta forma es factible compilar información abundante sobre cada individuo y reunir un conjunto de datos que aisladamente nada dicen y que por ello no se ocultan, pero que al ser presentados en forma sistematizada pueden generar prejuicios y discriminaciones que afecten la dignidad, la privacidad, la intimidad, la seguridad, la reputación y la imagen de la persona.

Los más diversos datos sobre la infancia, sobre la vida académica, profesional o laboral, sobre los hábitos de vida y consumo, sobre el uso del denominado dinero plástico, sobre las relaciones personales o, incluso, sobre las creencias religiosas e ideologías, por mencionar sólo algunos, pueden ser compilados y obtenidos sin dificultar. Ello permitiría a quien dispusiese de ellos acceder a un conocimiento cabal de actitudes, hechos o pautas de comportamiento que, sin duda, pertenecen a la esfera privada de las personas; a aquel ámbito al que sólo debe tener acceso el individuo y, quizá, quienes le son más próximos, o aquellos a los que él autorice.

Aún más, el conocimiento ordenado de esos datos puede dibujar un determinado perfil de la persona, o configurar una determinada reputación o fama que es, en definitiva, expresión del honor; y este perfil, sin duda, puede resultar luego valorado, favorable o desfavorablemente, para las más diversas actividades públicas o privadas del individuo. Es decir, la interconexión de varias colecciones de datos puede converger en la elaboración de un perfil de la personalidad y puede influir en la autodeterminación del individuo y en su libertad de decisión.

Como consecuencia, el concepto de protección de datos nació como una mera contraposición a la interferencia en la vida privada de las personas facilitada por el avance tecnológico. Sin embargo, con el transcurso del tiempo, esa concepción fue evolucionando hasta llegar al momento actual en el que la doctrina jurídica internacional lo entiende como la protección jurídica de las personas en lo concerniente al tratamiento de sus datos personales, tanto en forma manual como automatizada.

Con ello también ha evolucionado la concepción del derecho a la vida privada, pues ha dejado de concebirse como la libertad negativa de rechazar u oponerse al uso de la información personal para convertirse en la libertad positiva de supervisar su uso. Es decir, el derecho a la intimidad no puede seguir considerándose simplemente como la ausencia de información acerca de nosotros en la mente de los demás (el "déjenme solo"), sino que debe adquirir el carácter de un control sobre la información que nos concierne, o sea la facultad del sujeto de controlar la información personal que sobre él figurará en los bancos de datos.

La protección de datos personales adquiere así la categoría de nuevo derecho fundamental, que tiene como propósito garantizar la facultad de los individuos para conocer y acceder a las informaciones que les conciernen archivadas en bancos de datos, controlar su calidad, lo que implica la posibilidad de autodeterminación informativa, de corregir o cancelar los datos inexactos o indebidamente procesados y disponer sobre su transmisión.

El sistema jurídico mexicano no contempla una protección general a los datos personales. Ni la Constitución ni las leyes secundarias se ocupan de establecer reglas específicas en esta materia.

La presente iniciativa pretende colmar este enorme vacío legal elevando a rango constitucional el derecho de protección de datos personales como una nueva garantía cuyo núcleo esencial está dado por un poder de control de cada persona sobre la propia información y su calidad, asegurando que la información de carácter íntimo o privado de la persona no pueda ser manipulada o transmitida por terceros sin su consentimiento y que sea rectificada y actualizada en los casos que sea necesario.

Conforme a la redacción del segundo párrafo del artículo 6o. de la Constitución que se propone "toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos

recogidos que le conciernan y a obtener su rectificación. El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente".

De esta manera, la iniciativa recoge los principios fundamentales que integran el derecho de protección de datos personales conforme a la doctrina jurídica internacional, a saber:

a) El principio del consentimiento: El tratamiento de los datos de carácter personal requerirá el consentimiento inequívoco del afectado.

b) Principio de pertinencia: También conocido como principio de proporcionalidad y calidad de los datos, significa que la recolección y el tratamiento de los datos han de ser proporcionales respecto a los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se puedan utilizar los datos obtenidos para finalidades distintas de aquellas para las que se hubieran recogido.

c) Principio de lealtad en el tratamiento de los datos: Los datos personales no podrán recogerse por medios fraudulentos, desleales o ilícitos. Y el responsable del tratamiento deberá guardar secreto sobre los datos e informaciones recogidos, aun después de finalizar la relación jurídica que hubiera motivado la recogida de los datos de la persona concreta.

d) Principio de finalidad: Implica que los datos de carácter personal que sean recabados para incorporarse a una base de datos deben tratarse con un objetivo específico que debe conocerse antes de la creación de la base misma e informarse en el momento en el que la información personal es recolectada.

e) Principio de exactitud: Los datos deben ser exactos y actualizarse en el caso de que ello fuere necesario y que los datos total o parcialmente inexactos, o que sean incompletos deben ser suprimidos y sustituidos o, en su caso, completados por el responsable del archivo o base de datos cuando se tenga conocimiento de la inexactitud o carácter incompleto de la información de que se trate.

f) Principio de control: Ha de existir una institución que, sin estar sujeta a ninguno de los poderes del Estado, vele de una forma independiente e imparcial por el derecho fundamental a la protección de datos personales.

Asimismo, además de estos principios, quedarían reconocidas como garantías de los afectados:

g) El derecho de acceso, consistente en que toda persona tiene derecho a solicitar del responsable del tratamiento información sobre los datos personales que le conciernen, esto es, qué tipo de datos tiene, las finalidades a las que los aplica, las cesiones de datos efectuadas, etcétera.

h) El derecho de rectificación, consistente en que toda persona tiene derecho a solicitar del responsable del tratamiento que rectifique aquellos datos personales que son inexactos o incompletos.

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

### **Decreto que adiciona un párrafo segundo al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único:** Se adiciona un párrafo segundo al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 6o.-** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

**Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan. Estos datos se tratarán de modo leal, para fines concretos y sobre la base del consentimiento de la persona afectada o en virtud de otro fundamento legítimo previsto por la ley. Toda persona tiene derecho a acceder a los datos recogidos que le conciernan y a obtener su rectificación. El respeto de estas normas estará sujeto al control de una autoridad independiente.**

## **Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a los treinta días del mes de mayo de dos mil seis.

Diputada Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 31 de 2006.)



## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2021, lunes 5 de junio de 2006

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 115, 116 Y 122, APARTADO G, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ RANGEL ESPINOSA, EN NOMBRE PROPIO Y DEL DIPUTADO FERNANDO ALBERTO GARCÍA CUEVAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 31 DE MAYO DE 2006

Los que suscriben, diputados federales Fernando Alberto García Cuevas y José Rangel Espinoza, integrantes del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura al 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, y demás relativos, presentamos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 115, 116 y 122, apartado g, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Honorable asamblea:

Las acciones efectuadas en beneficio de la población no son ni deben ser una concesión graciosa del Estado a sus gobernados. Es necesario eliminar la voluntad política de efectuar acciones que contribuyan al desarrollo público y que en ocasiones dependen del humor, disposición, ganas o proyecto del gobernante en turno, y transformarla en una obligación jurídica que obligue a los actores a efectuar, por mandato de ley, determinadas acciones.

Es por ello que proponemos esta iniciativa de reforma constitucional, extraordinariamente necesaria para la operación y regulación de las comisiones metropolitanas.

Como ustedes saben, actualmente funcionan seis comisiones metropolitanas en lo relativo al Distrito Federal y entidades limítrofes, cuya función de trabajo está relacionada con temas específicos, a saber: agua potable, medio ambiente, asentamientos humanos, transporte y vialidad, protección civil, y seguridad pública. Además, por primera vez en 10 años, desde la instalación de las comisiones metropolitanas, se ha generado un presupuesto específico para la región del Valle de México y se ha formulado una declaratoria conjunta que permite unificar criterios y planeación.

Ello representa indudablemente un gran avance. Sin embargo, nos falta algo esencial: atender de la misma forma a las restantes zonas metropolitanas, que son más de 50 en todo el país, a fin de evitar los enormes problemas que tienen actualmente la Ciudad de México y sus zonas conurbadas. Tenemos la oportunidad de combatir, desde sus orígenes, a esos contratiempos.

También es esencial que llevemos a cabo una reforma que permita institucionalizar el fondo metropolitano de obras y servicios, columna vertebral para la proyección y construcción de obras de utilidad primaria al Valle de México, y para que éste quede apartado de intenciones electoreras o de relumbrón. Asimismo, estas reformas constitucionales nos permitirán la creación de nuevas y más novedosas fórmulas de coordinación metropolitana, además de que ampliarían el esquema de coordinación al interior de los estados con el gobierno federal.

Es necesario que tomemos conciencia de que una gran parte de los problemas que ahora aquejan al Valle de México, considerando a éste como el Distrito Federal y la totalidad de sus municipios conurbados, hubieran podido evitarse, o por lo menos disminuirse, de haberse contado con eficaces instrumentos de coordinación, tanto

intermunicipales y delegacionales, como interestatales. Sin embargo, los tiempos y la voluntad eran distintos.

Hoy compañeros legisladores, tenemos la oportunidad de recuperar una parte de esos tiempos perdidos, y sus beneficios los recibirán no solamente las decenas de millones de habitantes de la Ciudad de México, su zona metropolitana y sus zonas conturbadas, sino la totalidad de los habitantes de las zonas metropolitanas del país.

Por lo anteriormente expuesto, honorable asamblea, y con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nos permitimos presentar a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con

**Proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 115, 116 y 122, apartado G, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforman y adicionan los artículos 115, 116 y 122, apartado G, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115.- .....**

I. a V. ....

VI. Para la eficaz coordinación de los municipios conurbados entre sí, con los estados como rectores del desarrollo de la entidad y con la Federación, en la planeación y ejecución de proyectos, obras y acciones de impacto en sus respectivos territorios, en las materias que resulten necesarias para atender la problemática derivada de ese proceso, los ayuntamientos y los titulares de los Poderes Ejecutivos deberán celebrar convenios para la creación de comisiones e instrumentos metropolitanos, a los que concurren, participen y financien con apego a sus leyes. Dichas comisiones e instrumentos metropolitanos tendrán la estructura, funciones y mecanismos de financiamiento que se establezcan en dichos convenios.

**Artículo 116.- .....**

I. a VII. ....

Fracción VII, inciso a).- El gobierno de cada entidad federativa, con la participación correspondiente de sus municipios involucrados, deberá promover, establecer, presidir y coordinar los mecanismos de operación conjunta que establezcan al interior de cada estado o en sus límites con otras entidades federativas para planear, regular, operar y financiar las acciones y proyectos metropolitanos.

b) Para la eficaz coordinación entre estados limítrofes y de éstos con la Federación, en la planeación y ejecución de proyectos, obras y acciones de impacto en las zonas conturbadas de sus respectivos territorios, en las materias que resulten necesarias para atender la problemática derivada de ese proceso, los titulares de los Poderes Ejecutivos deberán celebrar convenios para la creación de comisiones e instrumentos metropolitanos a las que concurren, participen y financien con apego a sus leyes.

**Artículo 122.-** .....

A. a F. ....

G. Para la eficaz coordinación del Distrito Federal con las entidades federativas limítrofes y con la Federación, en lo que respecta a la planeación y ejecución de proyectos, obras y acciones de impacto que impulsen el desarrollo en las zonas metropolitanas de sus respectivos territorios, en las materias que resulten necesarias para atender la problemática derivada de ese proceso, los titulares de los Poderes Ejecutivos deberán celebrar convenios para la creación de comisiones e instancias de coordinación metropolitana, a las que concurren, participen y financien con apego a sus leyes.

**Transitorio**

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los treinta y un días del mes de mayo del año dos mil seis.

Diputado Fernando Alberto García Cuevas (rúbrica)

Diputado José Rangel Espinoza (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Mayo 31 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2026, lunes 12 de junio de 2006

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2o., 27 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 7 DE JUNIO DE 2006

**Diputado Álvaro Elías Loredó**

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados**

**Presente**

Tenemos el honor de dirigirnos a usted para comunicarle que la LV Legislatura del estado de México, en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 57 y 61, fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en sesión de esta fecha resolvió presentar ante el Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma los artículos 2o., párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, el inciso A), fracciones VII, VIII, párrafo primero, el inciso B), párrafo primero, fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, párrafo segundo; 27, fracción VII, párrafo primero; y 115, fracción III, inciso i), último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a la iniciativa que se adjunta, acompañándose de la Gaceta del Gobierno en la que se publica.

Lo anterior para los efectos constitucionales procedentes.

Sin otro particular, reiteramos a ustedes nuestra distinguida consideración.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

**Diputados:** Felipe Ruiz Flores (rúbrica), presidente; Manuel Portilla Diéguez (rúbrica), secretario; Julieta Graciela Flores Medina (rúbrica), secretaria; Jorge Ernesto Inzunza

La LV Legislatura del estado de México, en uso de las facultades que le confieren los artículos 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, ha tenido a bien aprobar

**Iniciativa al H. Congreso de la Unión**

**Proyecto de Decreto**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Que reforma los párrafos dos, tres, cuatro, cinco, el inciso A), las fracciones VII, VIII, el inciso B), primer párrafo, segundo párrafo, y las fracciones I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII y IX, y el último párrafo del artículo 2 y el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27, último párrafo de la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 2o. ...**

La nación tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos originarios, que son los que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad originaria deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos originarios.

Son comunidades integrantes de un pueblo originario, las que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos originarios a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los

pueblos y comunidades originarias se hará en las Constituciones y leyes de las entidades federativas, que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

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

**VII.** Elegir, en los municipios con población originaria, representantes ante los ayuntamientos.

**VIII.** Acceder plenamente a la jurisdicción del estado. Para garantizar ese derecho en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los originarios tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las Constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos originarios en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades originarias, como entidades de interés público.

**B.** La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los originarios y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los originarios, y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades originarias, dichas autoridades tienen la obligación de:



**I.** Impulsar el desarrollo regional de las zonas originarias, con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

**II.** Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes originarios, en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes en la materia y en consulta con las comunidades originarias. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

**III.** Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los originarios, mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.

**IV.** Mejorar las condiciones de las comunidades originarias y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

**V.** Propiciar la incorporación de las mujeres originarias al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

**VI.** Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las

comunidades originarias puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades originarias mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos originarios, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas, mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos originarios en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los originarios, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

**Artículo 27. ....**

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

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

**VII. ...**

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos originarios.

.....

.....

.....

.....

.....

**VIII. a XX. ...**

**Artículo 115. ....**

**I. y II. ...**

**III. ....**

**a) a i) ....**

Las comunidades originarias, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

**IV. a VIII. ....**

## **Transitorios**

Primero.- Publíquese el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación.

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

## **TRANSITORIOS**

Primero.- Publíquese la presente iniciativa en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno.

**Segundo.-** Remítase la presente iniciativa, que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al honorable Congreso de la Unión.

**Tercero.-** Para efectos de ser remitida al H. Congreso de la Unión, la presente iniciativa entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno.

Lo tendrá entendido el gobernador del estado, haciendo que se publique y se cumpla.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del estado de México, a 9 de mayo de 2006.

**Diputados:** Felipe Ruiz Flores (rúbrica), presidente; Manuel Portilla Diéguez (rúbrica), secretario; Julieta Graciela Flores Medina (rúbrica), secretaria; Jorge Ernesto Inzunza Armas (rúbrica), secretario.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 7 de 2006.)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2026, lunes 12 de junio de 2006

QUE ADICIONA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA IRMA FIGUEROA ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 7 DE JUNIO DE 2006

La que suscribe, Irma Sinforina Figueroa Romero, en su carácter de diputada federal perteneciente a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa, al tenor de su consecuente

## **Exposición de Motivos**

La realidad laboral que hoy día viven millones de personas en México es alarmante. Vemos a personas de todas las edades, de un sexo y de otro, con estudios y sin estudios desempleadas.

Se ejerce discriminación por género, edad, capacidades y experiencia. Es lamentable, pero los encargados de la contratación del personal de forma directa en la empresa o en las llamadas agencias de colocación siempre encuentran elementos que les permiten cerrar las puertas a los millones de desempleados con que hoy día cuenta México.

En un reporte que emite el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados correspondiente al empleo y desempleo en México durante los primeros ocho meses de 2005 se señala que la tasa de desocupación

abierta de enero a agosto de 2005 "se ubicó en 3.9 por ciento... cabe señalar que la tasa actual es la más alta en los últimos 8 años. Esto significa que entre enero y agosto del presente año, aproximadamente 1 millón 692 mil 551 personas en edad de trabajar no se encontraban empleadas, 34 mil 718 personas más que el año anterior".<sup>1</sup>

Hay que aclarar que la información es retomada de la que emite la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la cual dista mucho de ser la más fidedigna. El diputado federal Abdallán Guzmán Cruz, en la LIX Legislatura,<sup>2</sup> y otros estudiosos del tema han señalado la existencia de hasta 16 millones de desempleados en México.

En el país, la gran mayoría de la población se encuentra en situación de pobreza o de pobreza extrema, aunque los enfoques en la medición hayan cambiado. La Secretaría de Desarrollo Social ha clasificado a los pobres del país en tres rubros: pobreza alimentaria, pobreza de capacidades (inversión en salud y educación) y pobreza de patrimonio (vivienda, vestido, calzado y transporte).

Con lo anterior, las estadísticas oficiales refieren que la pobreza ha disminuido; sin embargo, los expertos señalan que "en el umbral más bajo de pobres hay un mayor número de personas con un ingreso suficiente para alimentarse, pero debe tenerse cuidado con esta afirmación, pues ni cercanamente significa que dejaron de ser pobres".<sup>3</sup>

Frente a lo anterior, el Estado no ha creado condiciones que permitan que la población tenga mejor calidad de vida. Aunque los informes oficiales señalen un progreso de la economía nacional, éste no se ve reflejado en mejor calidad de vida para millones de mexicanos.

Aunado a lo señalado, una vez que las personas son contratadas, sus salarios distan mucho de lo que podría llamarse "ingreso digno y suficiente". El salario mínimo con que se retribuye al trabajador no le permite contar con los mínimos requeridos para su subsistencia.

El fenómeno del empobrecimiento de los asalariados está documentado por organismos oficiales nacionales e internacionales, por instituciones académicas, por organizaciones sociales.

...

El mensaje que el gobierno envía a la sociedad con esta ausencia de reforma de los salarios es que el régimen salarial vigente es funcional a la estrategia económica actual, que privilegia la recuperación de la ganancia y deja a la suerte de los ciclos económicos el destino de las percepciones de que dependen millones de trabajadores.<sup>4</sup>

El constitucionalismo social ha señalado respecto del derecho laboral lo cambiante que éste se vuelve conforme a las circunstancias políticas y sociales que se suscitan tanto a nivel internacional como nacional. Asimismo, establece que siempre es necesario que las reformas que se planteen reivindiquen la justicia social. Patricia Kurczyn señala que en diciembre de 1978 se adiciona un párrafo inicial al artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se reconoce el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil.<sup>5</sup>

El diputado federal Víctor Manuel Ochoa Camposeco, en la LVIII legislatura, integrante del Partido de la Revolución Democrática, presentó una iniciativa completa e integral para una reforma democrática laboral, donde señaló:

Una de las principales preocupaciones planteadas en la iniciativa es la relacionada con el salario de los trabajadores. De acuerdo con la fracción VI del artículo 123 vigente, los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia en el orden material, social y cultural, y promover la educación obligatoria de los hijos.

Actualmente, los salarios mínimos se fijan por una comisión nacional integrada por representantes de los patrones, de los trabajadores y del gobierno. Aparentemente, la fórmula de su integración resulta muy interesante: "los representantes de los

trabajadores integrarán esta autoridad del trabajo". Sin embargo, los resultados no son alentadores: hoy día vemos que los incrementos acordados por esta comisión en nada han beneficiado a los trabajadores.<sup>6,7</sup>

Considero necesario adicionar el primer párrafo del artículo 123, a fin de que se establezca claramente que el salario que debe recibir toda persona por la realización de un trabajo, debe ser digno y suficiente para satisfacer todas sus necesidades con lo cual mejore su calidad de vida.

Por lo anterior, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, me permito someter a consideración de este honorable Congreso la siguiente

**Iniciativa que adiciona el párrafo primero del artículo 123 constitucional, para quedar como sigue:**

**Artículo 123.** Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley. **El salario que debe recibir toda persona por la realización de un trabajo debe ser digno y suficiente para satisfacer todas sus necesidades, y éste debe siempre mejorar su calidad de vida.**

**Notas:**

1 CESOP, Cámara de Diputados, LIX Legislatura. *Empleo y desempleo en México durante los primeros ocho meses del año 2005*, noviembre de 2005, página 2.

2 Iniciativa de Ley que establece el Seguro de Desempleo y para el Fomento del Empleo, a cargo del diputado Abdallán Guzmán Cruz, del Grupo Parlamentario del PRD. *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 1994-VI, martes 25 de abril de 2006.

3 Chertorivski, Salomón. "La medición de la pobreza", en *Nexos*, número 333, página 15.

4 Garavito Elías, Rosa Albina (2004). "Salarios y empleo en el pacto social del siglo XXI", en *La reforma laboral que necesitamos. Cómo transitar a una auténtica modernización laboral*. UNAM, STUNAM, UNT y otros, páginas 86 y 88.

5 Kurczyn Villalobos, Patricia. *El constitucionalismo social frente a la reforma en el derecho del trabajo en México*.

6 Iniciativa de decreto por el que se reforman, derogan y adicionan diversas disposiciones de los



artículos 74, 78, 102, 115, 116 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia laboral; y de reforma integral de la Ley Federal del Trabajo, presentada por el diputado Víctor Manuel Ochoa Camposeco, del grupo parlamentario del PRD, en la sesión del jueves 31 de octubre de 2002. Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 1122-I.

7 Véase también *Una reforma democrática para el mundo del trabajo. Propuesta laboral PRD-UNT*. Editado por el GPPRD en la LVIII legislatura de la Cámara de Diputados.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 7 de junio de 2006.

Diputada Irma Figueroa Romero (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 7 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2030, viernes 16 de junio de 2006

QUE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 115 Y EL INCISO G) DEL ARTÍCULO 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 14 DE JUNIO DE 2006

Toluca de Lerdo, México, a 8 de junio de 2006.

**Diputado Álvaro Elías Loredó**

**Presidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión**

Tenemos el honor de dirigirnos a ustedes para comunicarles que la LV Legislatura del estado de México, en uso de las atribuciones conferidas por los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 57 y 61 fracción VII, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, en sesión de esta fecha, veintitrés de mayo del año en curso, resolvió presentar ante la Cámara de Diputados federal iniciativa de decreto que reforma la fracción VI del artículo 115 y el inciso g) del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme con la iniciativa que se adjunta, acompañándose de la Gaceta del Gobierno en la que se publica.

Lo anterior, para los efectos constitucionales procedentes.

Sin otro particular, reiteramos a ustedes nuestra distinguida consideración.

**Diputados:** Ildefonso Cándido Velasco (rúbrica), Armando Javier Enríquez Romo (rúbrica), secretarios.

La LV Legislatura del estado de México, en uso de las facultades que le confieren los artículos 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México y 38, fracción III, de la ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México, ha tenido a bien aprobar

Iniciativa al honorable Congreso de la Unión

Proyecto de decreto

La honorable LV Legislatura del estado de México decreta:

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se reforman el tercer párrafo del inciso i) de la fracción III y la fracción VI del artículo 115; así como el apartado G, en su primer párrafo; se adiciona un segundo párrafo y se recorre el actual segundo para ser tercero, reformándose éste y el inciso a) de dicho apartado del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ...**

I. y II. ...

III. ...

a) a h) ...

i) ...

Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, deberán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, para lo cual podrán crear organismos o adoptar las figuras jurídicas que estimen pertinente sin fines políticos. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de las entidades respectivas. Asimismo, cuando a juicio del ayuntamiento respectivo

sea necesario, podrán celebrar convenios para que el estado, con éste de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el estado y el propio municipio.

IV. y V. ...

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, 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 de la materia; pudiendo crear organismos o adoptar las figuras jurídicas que estimen pertinente, debiendo en todo caso constituir fondos financieros comunes para el cumplimiento de sus objetivos y, en su caso, asociarse en términos del presente artículo.

VII. a VIII. ...

**Artículo 122. ...**

.....

.....

.....

.....

.....

A. a F. ...

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 las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, de acuerdo con el artículo 115, fracción VI, de esta Constitución, en materia de asentamientos humanos, 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 suscribirán convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen. Al efecto constituirán fondos financieros comunes para la mejor planeación y ejecución de acciones.

En dichos convenios se determinará la forma de integración, estructura, atribuciones y las demás que determinen las partes para la planeación y ejecución de acciones.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura, competencias y funciones.

.....

a) Las bases para la celebración de convenios en el seno de las comisiones conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones y, en su caso, la creación de organismos o la adopción de figuras jurídicas respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado.

b) y c) ...

H. ...

### **Transitorios**

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

**Segundo:** Las comisiones metropolitanas, la firma de convenios, la creación de organismos o la adopción de figuras jurídicas, así como la constitución de fondos metropolitanos a que se hace referencia en el primero, segundo y tercer párrafos, así como el inciso a) del apartado G del artículo 122 de esta Constitución, determinarán su forma de integración, estructura, competencias y funciones en el respectivo instrumento que les dé origen.

## **TRANSITORIOS**

**Primero.-** Publíquese la presente iniciativa en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno.

**Segundo.-** Remítase la presente iniciativa que reforma la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al honorable Congreso de la Unión.

**Tercero.-** Para efectos de ser remitida al honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa entrará en vigor el día de su publicación en el Periódico Oficial Gaceta del Gobierno.

Lo tendrá entendido el gobernador del estado, haciendo que se publique y se cumpla.

Dado en el Palacio del Poder Legislativo, en la ciudad de Toluca de Lerdo, capital del estado de México, a los veintitrés días del mes de mayo del año dos mil seis.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

**Diputados:** Felipe Ruiz Flores, presidente; Manuel Portilla Diéguez, Julieta Graciela Flores Medina, Jorge Ernesto Inzunza Armas, secretarios (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 14 de 2006).

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2035, viernes 23 de junio de 2006

QUE ADICIONA UNA FRACCIÓN XXXI AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA IRMA FIGUEROA ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 14 DE JUNIO DE 2006

La que suscribe, Irma Figueroa Romero, en su carácter de diputada federal perteneciente a la LIX Legislatura del Honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentaria del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa, al tenor de su consecuente

### **Exposición de Motivos**

Estoy consciente del grave problema que generó una decisión unilateral por parte del Ejecutivo federal, ya que a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió un acuerdo que autoriza a los organismos descentralizados Comisión Federal de Electricidad y Luz y Fuerza del Centro para el ajuste, modificación y reestructuración a las tarifas para suministro y venta de energía eléctrica, y reduce el subsidio a las tarifas eléctricas domesticas.

Supuestamente se pretendía que los que más consumían más pagaran. Para ello se establecieron los lineamientos para incrementar las tarifas eléctricas residenciales y, a través de esta política, reducir el subsidio residencial a los estratos de la población que consumen más electricidad. Los estudios tendenciosos realizados por la SHCP demostraron que los subsidios eléctricos en México se estaban distribuyendo inequitativamente, puesto que tenían un carácter regresivo al ser concentrados mayoritariamente por familias con altos ingresos, las cuales demandan más electricidad.

En el Diario Oficial de la Federación publicado el 7 de febrero de 2002 se señalaba que

1. Las tarifas domésticas cuentan con un subsidio que beneficia en mayor medida a los usuarios con mayores consumos de energía eléctrica, derivado del mecanismo con que se factura el consumo;
2. Debido a este subsidio, las empresas públicas de energía eléctrica no cuentan con recursos suficientes para atender la demanda creciente de electricidad con altos niveles de calidad;
3. En función de lo anterior y ante la regresividad de los subsidios a las tarifas del sector residencial, es necesario reducir su otorgamiento de forma generalizada, mediante ajustes de nivel y estructura, direccionando y concentrando el beneficio del subsidio en los usuarios de bajos ingresos;
4. Con el propósito antes señalado, se excluye en promedio 75 por ciento de los usuarios a nivel nacional de la medida de reducción en el subsidio, correspondiendo a los usuarios con menores niveles de consumo; se aplica una reducción parcial de dicho subsidio al siguiente 20 por ciento de los usuarios, y se elimina el mismo únicamente para 5 por ciento de los usuarios con mayores consumos;
5. Que para hacer al gobierno federal partícipe del esfuerzo por obtener mayores recursos para que las empresas públicas de energía eléctrica puedan otorgar este servicio de manera suficiente y con calidad, se crean las tarifas aplicables a la energía eléctrica destinada a la producción y provisión de bienes y servicios públicos federales.

Lamentablemente la intención de cobrar más a los que más tienen no resultó exitosa y los consumidores que se están viendo afectados son los de menores recursos.

El Legislativo ha sido sensible ante los problemas que aquejan a sus representados, por ello, desde la Legislatura pasada se consideró que la política tarifaria para el sector residencial podría ser revisada considerando tres premisas básicas: garantía



del servicio eléctrico a la población de escasos recursos, eliminación de los subsidios a los sectores de mayor consumo y promoción de tecnología de uso eficiente de la energía que permita mantener el nivel de servicio deseado, disminuyendo el consumo.

Conscientes de la arbitrariedad por parte del Ejecutivo, se propuso una iniciativa, en la LVIII Legislatura, donde se le otorgaban facultades al Congreso de la Unión para aprobar las tarifas de uso habitacional por consumo de energía eléctrica, adicionando el artículo 73 Constitucional.

Esta iniciativa, lamentablemente para el grupo parlamentario de la Revolución Democrática, no fue dictaminada.

El Partido de la Revolución Democrática siempre se ha manifestado por presentar a la sociedad su propuesta de desarrollo para la industria eléctrica nacionalizada, congruente con una propuesta de estrategia energética a largo plazo, donde predominen los objetivos nacionales, tales como preservar los recursos naturales no renovables y su uso racional y sustentable, al tiempo de impulsar por el estado y los agentes nacionales las fuentes de energía alternas; propiciar el desarrollo de la industria, la tecnología y el empleo nacionales; garantizar la preservación del carácter público del servicio eléctrico con calidad y precios internacionalmente competitivos; operar un reordenamiento para alcanzar la autosuficiencia financiera de nuestra industria; lograr plena autonomía de gestión; recuperar la capacidad de generación eléctrica por las empresas nacionales.

En otra iniciativa se argumentó que el gobierno del Presidente Vicente Fox estaba cobrando tarifas de primer mundo a jubilados, pensionados, personas de la tercera edad y discapacitados que tienen un ingreso per capita de tercer mundo, por lo que se propuso una iniciativa que adiciona el artículo 30 de la Ley del Servicio Público de la Energía Eléctrica y plasma que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público otorgará un descuento de hasta el 50 por ciento a los usuarios que acrediten tener más de 65 años, ser madre soltera, tener alguna discapacidad o vivir en una unidad habitacional de interés social.

También durante la pasada legislatura y durante ésta se presentaron diversos puntos de acuerdo exhortando al Ejecutivo federal a derogar el acuerdo del 7 de febrero de 2002 y solicitar a la SHCP que aplique la tarifa 1F para el suministro y venta de energía eléctrica en las regiones que registren la temperatura media mínima en verano requerida, tomando en consideración los índices de calor y humedad determinados por la bioclimatología.

Los estratos de la población con menores recursos se han manifestado a lo largo y ancho de todo el país para solicitar que se cobre el consumo de la energía eléctrica de manera justa, pues el incremento va más allá del 100 por ciento. Los habitantes han denunciado los excesivos cobros de la Comisión Federal de Electricidad, la prepotencia y extorsión de que son objeto por parte de los empleados de la misma. Debemos de tener mayor sensibilidad para que el cobro sea justo, ya que afirman que les llegan recibos de hasta 8 mil pesos, los cuales están imposibilitados de pagar.

Con base en lo expuesto y en el ánimo respetuoso de contribuir a mejorar la calidad de vida de los que menos tienen, es que presento la iniciativa que otorga facultades al Congreso de la Unión para aprobar las tarifas de uso doméstico.

Por lo anteriormente expuesto, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, me permito someter a consideración de este honorable Congreso la siguiente

**Iniciativa que adiciona una fracción XXXI al artículo 73 constitucional, para quedar como sigue:**

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

I. a XXX. ...

II.

**XXXI. Aprobar las tarifas eléctricas para uso doméstico, velando siempre por un cobro justo.**

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de junio de 2006.

Diputada Irma Figueroa Romero (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 14 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2036, lunes 26 de junio de 2006

QUE ADICIONA UN ÚLTIMO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN XXXI DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 123 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y REFORMA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO Y DE LA LEY DEL SEGURO SOCIAL, PRESENTADA POR EL DIPUTADO PABLO FRANCO HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 21 DE JUNIO DE 2006

El suscrito, diputado federal e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 Comisión Permanente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un último párrafo a la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Ley Fundamental, así como se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Los riesgos de trabajo son una verdadera peste que afecta en primer lugar la vida y salud del principal patrimonio de un país, sus trabajadores, creadores de toda riqueza, dejando anualmente miles de trabajadores muertos o lesionados, muchos de los cuales nunca más podrán desempeñar su actividad o ningún trabajo, incidiendo de manera negativa sobre el bienestar físico y emocional de las familias de éstos, las finanzas de las empresas y el Instituto Mexicano del Seguro Social y la salud colectiva. En virtud de lo anterior, y con el afán de fortalecer la prevención de los riesgos de trabajo, en esta iniciativa proponemos reformas de la Constitución federal, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social; todo esto, especialmente impulsado por los terribles

acontecimientos de la mina Pasta de Conchos, de Coahuila, pero con la perspectiva de minimizar los riesgos laborales en toda la industria nacional.

### **A) Creación de un instituto federal para la inspección del trabajo**

A partir del siglo XVII, el mundo se conmovió por las manifestaciones masivas de los trabajadores, clase enraizada en la llamada "revolución industrial". Se pudo constatar que, al lado de las demandas de la jornada de ocho horas y un salario digno, otra petición de la misma importancia era la "Inspección del Trabajo"; de tal significado histórico y laboral era y es esta función para la tutela de los derechos de los trabajadores. Recordamos aquellas narraciones del siglo XIX en las que, ya instaurada la Inspección del Trabajo, se nos mostraba su importancia para la tutela de los derechos de los trabajadores y para evitar la degradación de la población de un país frente a la explotación desenfrenada ejercida por los patrones, especialmente en perjuicio de los niños, que a corta edad se transformaban en ancianos y morían.

Así como para la usura no hay límites, tampoco los hay para la explotación de los trabajadores. Por tanto, ésta no debe dejarse al libre juego de la oferta y la demanda sino que el Estado, en bien del individuo y la sociedad toda, debe poner frenos justos, firmes y reales a la misma. Y en esta tarea esencial del Estado, la actividad de inspeccionar las empresas para constatar y apoyar el respeto de los derechos de los trabajadores se erige como instrumento esencial.

Sin embargo, en la actualidad en nuestro país la inspección del Trabajo se ha reducido a casi una importancia cero, entre corruptelas, falta de profesionalización, carencia de recursos y parcialidad en el desarrollo de sus funciones: los patrones hacen como que cumplen y las autoridades laborales como que inspeccionan.

En esta situación, los que salen perdiendo son los trabajadores que, con tal de llevar un bocado a la boca y conservar su trabajo dejan pasar la carencia de una inspección adecuada, pero cuando finalmente se deciden a denunciar a un patrón, constatan directamente que la inspección no se realiza, o el resultado es que las condiciones de

la empresa son supuestamente más que perfectas. Claro que de pronto se dan sucesos como los de Pasta de Conchos, que ponen en evidencia la injusticia y la corrupción en esta área vital.

Son por tanto los trabajadores los que pagan la ineficiencia de la inspección, con enfermedades profesionales, con accidentes de trabajo, con condiciones laborales ilegales, con su vida, lo que obviamente acaba repercutiendo en el desarrollo económico, en la integración de las familias y en el desarrollo de la sociedad toda.

Si la inspección laboral es una función esencial para el bienestar de los trabajadores y la comunidad, la situación actual no puede seguir. La inspección debe alcanzar su autonomía, su profesionalidad, su calidad moral, y ser pilar fundamental en la tutela de los derechos de los trabajadores.

Lo anterior exige que no sea una función subordinada a un ente eminentemente político como la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y de bajo nivel técnico. Lo primero permite su manejo parcial, es decir, a favor de patrones y gobierno; lo segundo provoca en gran parte su inoperatividad, ya que la inspección por esencia cumple tareas de elevado nivel en diversas áreas del conocimiento, pero que, sumado a inspectores poco capacitados y de bajos salarios, conduce a un campo propicio para la corrupción y la inoperatividad.

Tenemos que cambiar la estructura orgánica de la instancia encargada de ejercer la inspección para que cumpla cabalmente funciones esenciales: vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo, especialmente de las que establecen los derechos y las obligaciones de trabajadores y de patrones, las que reglamentan el trabajo de las mujeres y los menores, las que determinan las medidas preventivas de riesgos de trabajo, seguridad e higiene, facilitar información técnica y asesorar a los trabajadores y a los patrones sobre la manera más efectiva de cumplir las normas de trabajo, poner en conocimiento de la autoridad las deficiencias y las violaciones de las normas de trabajo que observe en las empresas y establecimientos, realizar los estudios y

acopiar los datos que le soliciten las autoridades y los que juzgue convenientes para procurar la armonía de las relaciones entre trabajadores y patrones, entre otras.

Para lograr lo anterior, primero se propone crear un organismo público autónomo, denominado Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, encargado de cumplir la tarea de inspección del trabajo, dando a la inspección toda la importancia y autonomía que requiera para alcanzar el nivel de imparcialidad y capacidad técnica requerida, y que se cumpla una verdadera tarea preventiva en materia de riesgos de trabajo.

Por tanto, este organismo público autónomo sería el único facultado para aplicar y coordinar las disposiciones en materia de inspección, incluida la materia de seguridad e higiene.

Si la prevención en materia de riesgos es la tarea fundamental, la tarea de la inspección cobrará toda su dimensión como instrumento fundamental en el marco de esta tarea preventiva.

El Consejo General de este organismo autónomo estaría integrado por dos especialistas en inspección del trabajo designados por las organizaciones de los trabajadores, dos por las organizaciones de los trabajadores, y un especialista que será representante designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el Ejecutivo federal, que actuará como presidente, y tres representantes con el grado de doctor designados por la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana. Estos miembros contarán con voz y voto.

Además, serán miembros del Consejo General, con derecho solamente a voz, un representante de la Cámara de Diputados, y tres representantes de organizaciones sociales especialistas en el tema.

**B) Reformas de la Ley del Seguro Social para impulsar la prevención en materia de riesgos de trabajo**

Los riesgos de trabajo golpean en primer lugar a los trabajadores, como se ha insistido en los renglones anteriores. Pero si vemos el otro factor, el de la producción, es decir, las empresas, el alto índice de riesgos de trabajo les conlleva desembolsos de mayores primas en el seguro de riesgos de trabajo del Instituto Mexicano del Seguro Social o hasta el pago de onerosos capitales constitutivos. Sin exagerar: hay pequeñas empresas que pueden ir a la quiebra ante el pago de las consecuencias financieras de un riesgo de trabajo.

El derecho social nació precisamente con el primer reclamo de protección en materia de riesgos de trabajo, de tutela a los trabajadores que eran víctimas de un accidente o enfermedad de trabajo porque, con anterioridad, los empresarios acostumbraban despedir sin compasión a los trabajadores que sufrían un riesgo, salvo que los propios trabajadores cubrieran al patrón pagos por diversos montos con el fin de que se les devolviera el puesto una vez recuperada la salud a su costa. Es decir: despido injustificado o multa criminal.

En México abrieron el camino de las leyes protectoras sobre riesgos de trabajo la Ley de Accidentes de Trabajo, expedida el 30 de abril de 1904 por el entonces gobernador del estado de México, José Vicente Villada, y en 1906 se expidió en Nuevo León la Ley sobre Accidentes de Trabajo. Sin embargo, hasta la Constitución de 1917 y con las sucesivas Leyes Federales del Trabajo, la protección en materia de riesgos no encontró base sólida para su existencia.

Sin embargo, el fin último de las consecuencias financieras en materia de los riesgos de trabajo es su prevención: ningún dinero repara una muerte ni una incapacidad, sobre todo si fue evitable. La prevención implica, por un lado, tomar las medidas humanas, materiales y de capacitación necesarias al efecto, pero implica también poner fin a la impunidad, de manera que las autoridades laborales y, en su caso las penales cumplan cabalmente la justicia en favor de los trabajadores ordenada por la norma.



Hablando de la Ley del Seguro Social, nos encontramos con disposiciones que no alientan la prevención de los accidentes y enfermedades de trabajo, sino todo lo contrario. Así, conforme al segundo párrafo del artículo 74 de la Ley del Seguro Social, las empresas al revisar anualmente su prima de riesgo no podrán incrementar o disminuir ésta en más de 1 por ciento, lo cual significa que si las empresas hacen las inversiones necesarias para prevenir sus riesgos y su prima se reduce de 12 por ciento, por ejemplo, a 2 por ciento no podrán hacerla efectiva sino que, máximo, podrá pagar su prima ese año sobre un 11 por ciento. Contrariamente, si una empresa no adopta ninguna medida de riesgo y eleva su prima de 2 a 12 o 15 por ciento, se le premiará con una prima máxima anual de 3 por ciento. Es obvio que el tope de 1 por ciento para la determinación anual de la prima en el seguro de riesgos de trabajo desalienta de manera absoluta la prevención de los riesgos desde el momento en que se sanciona a las empresas que los previenen con el pago de una prima mayor que la real y premia a las empresas con altos índices de riesgo con el pago de una prima menor que la real, además de ser inicua desde el punto de vista fiscal, por obligar a las empresas a pagar sobre una prima ficticia, sobre una prima que no les corresponde, en merma a final de cuentas de la credibilidad y de las finanzas del propio instituto.

Pero por encima de cualquier cálculo financiero, la parte referida del artículo 74 de la mencionada ley lesiona la parte humana, que debe ser el eje del derecho social; y concretamente con ésta, de manera irresponsable se fomenta la no prevención de los riesgos de trabajo. Para decirlo de manera cruda: se abarata el costo de un accidente de trabajo, resultando menos costoso el pago que la prevención, al cabo que el riesgo lo pagan con la vida y la salud los integrantes de la clase trabajadora. Esto se agrava ante la impunidad que prevalece en materia de riesgos.

Esta impunidad significa que si un trabajador sufre un riesgo, es cada vez más común que, en primer lugar, el patrón le niegue el llenado de la MT-1 para impedir o dificultar que se le genere una prima mayor en materia de riesgos de trabajo. Si no obstante lo anterior el trabajador acude al instituto en busca de protección, se encontrará con que el Instituto Mexicano del Seguro Social con mayor frecuencia niega igualmente al

hecho el carácter de riesgos de trabajo omitiendo al trabajador la protección consecuente; finalmente, los trabajadores que logran demandar ante las juntas ven negada cada vez más su protección en justicia, por lo que urge que la Ley del Seguro Social presuma el riesgo de trabajo, salvo prueba en contrario, a favor del trabajador que alega haber sufrido un riesgo de trabajo. En virtud de tal presunción, al trabajador de inmediato se deberán comenzar a entregar las prestaciones en dinero y en especie que procedan. Si finalmente el trabajador pierde el juicio y se conceptúa que no hubo riesgo sino una enfermedad general, se le otorgarán las prestaciones conforme a esta última, descontándosele del saldo de su cuenta individual los montos que en exceso hubiera recibido. Esto propiciará que los patrones, el Instituto Mexicano del Seguro Social y autoridades jurisdiccionales dejen de violentar los derechos de los trabajadores en materia de riesgos de trabajo, y el reembolso -en su caso- desalentará abusos por parte de los trabajadores.

Finalmente, las pensiones correspondientes al trabajador y sus beneficiarios nacidas de un riesgo de trabajo no las cubre el Instituto Mexicano del Seguro Social con cargo de los fondos constituidos con las primas por riesgos cubiertas por los patrones, en cuyas obligaciones se subroga a consecuencia de este pago, sino que las contratarán los trabajadores con una institución de seguros con cargo a los fondos de su cuenta individual de retiro, cesantía y vejez; es decir, con recursos propiedad de los propios trabajadores.

Lo anterior es una aberración legal, pues resulta que en lugar de que el instituto responda y supla al patrón en sus responsabilidades frente al riesgo de trabajo acaecido, será el trabajador con su dinero, con recursos de su propiedad, quien se pague, respondiendo por un riesgo que es responsabilidad del patrón y del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Esto es llanamente un robo, que no se debe continuar permitiendo.

Si partimos de que los riesgos de trabajo son de la exclusiva responsabilidad legal del patrón de acuerdo con la Constitución Política, la Ley Federal de Trabajo, e incluso de

la Ley del Seguro Social, en el artículo 70, cuando señala: "Las prestaciones del seguro de riesgos de trabajo... serán cubiertas íntegramente por las cuotas que para este efecto aporten los patrones y demás sujetos obligados", por lo que no pueden hacerse efectivas las pensiones que son prestaciones sobre fondos propiedad del trabajador y correspondientes a otro seguro, como el de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez.

Lo justo es que el Instituto Mexicano del Seguro Social sea el responsable de cubrir las pensiones y el trabajador pueda, por otro lado, retirar los fondos íntegros del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, o acceder a una pensión también en el seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez en caso de reunir los requisitos pertinentes.

Se ha señalado que la laguna constitucional que se prevé en la Ley del Seguro Social vigente a partir del 1 de julio de 1997 no se subsana por el hecho de que el Instituto Mexicano del Seguro Social le aporte la diferencia, o -como la llaman en la ley- "suma asegurada", en caso de que el trabajador no tenga fondos suficientes en su cuenta individual para contratar su pensión ante una aseguradora, ni un solo centavo del trabajador debe ir a reparar las consecuencia de los riesgos de trabajo.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 123, apartado A, fracción XIV, se señala: "Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores sufridos con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecuten; por tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrón contrate el trabajo por un intermediario".

En suma, el patrón debe responder de manera total por las consecuencias del riesgo o el Instituto Mexicano del Seguro Social que subroga a éste con los recursos del seguro de riesgos de trabajo; el trabajador no debe aplicar un solo centavo suyo al efecto, por

lo que -por un lado- tienen derecho al pago de su pensión por el riesgo o a favor de sus beneficiarios con recursos del Instituto Mexicano del Seguro Social sobre el fondo de las primas de riesgos de trabajo y, por el otro, a recibir sus fondos de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez conforme a la Ley del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Adicionalmente, se otorga al Instituto Mexicano del Seguro Social la facultad para realizar inspecciones en materia de seguridad e higiene, lo que coadyuvará igualmente para la prevención de los riesgos de trabajo, en beneficio de la salud de los trabajadores, repercutiendo además en ahorros para las finanzas del instituto. Estas inspecciones cobrarán además gran significado por el alto nivel técnico y de imparcialidad que caracterizan al Instituto Mexicano del Seguro Social, inspecciones y aplicación de las sanciones que se deberán realizar en coordinación del Instituto Federal para la Inspección del Trabajo cuya creación también se propone en la presente iniciativa.

Finalmente, se enfatiza la inscripción oficiosa del Instituto Mexicano del Seguro Social respecto a los trabajadores mineros y, en general, de los que prestan sus servicios en centros de trabajo pertenecientes a las clases IV y V de riesgo, lo que permitirá poner fin a la amplia e injusta desprotección que los mineros sufren por parte del Instituto Mexicano de Seguro Social.

En general, todas estas reformas tienden a impulsar la prevención de los riesgos de trabajo, incluso las medidas que facilitan la carga de la prueba o el pago de las prestaciones económicas por el Instituto Mexicano del Seguro Social, harán que patrones y el mismo Instituto Mexicano del Seguro Social pongan mayor empeño en evitar afectaciones en la salud de los trabajadores que jamás pueden ser compensadas con prestaciones económicas y en especie.

Por todo lo anterior someto a la consideración del Pleno de la Comisión Permanente el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un último párrafo a la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Ley Fundamental, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal del Trabajo y de la Ley del Seguro Social

**Artículo Primero.** Se adiciona un último párrafo a la fracción XXXI del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 123 constitucional, apartado A. ...

Fracción XXXI. ...

...

**De la aplicación y coordinación de las disposiciones en materia de inspección, incluida la relativa a las condiciones de seguridad e higiene, se encargará el Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, que será un organismo público autónomo, con independencia en sus decisiones y funcionamiento, con personalidad jurídica y patrimonio propios.**

**Artículo Segundo.** Se **deroga** la fracción I del artículo 40 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 40. ...

...

I. (Se deroga)

II. a XI. ...

**Artículo Tercero.** Se **reforman** los artículos 512 A, 512 B, 512 D y 512 E, las fracciones VI del artículo 523, IV del artículo 529 y V del artículo 540, el artículo 545, la fracción II del artículo 546, y los artículos 549 y 550; se **adicionan** un segundo párrafo al artículo 509, una fracción VI al artículo 540 y un último párrafo al artículo 546; y **se deroga** la fracción IV del artículo 546, todos de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue

## Título Noveno

### Riesgos de Trabajo

#### Artículo 509. ...

Las empresas deben informar al Instituto Federal para la Inspección del Trabajo sobre la constitución y el funcionamiento de estas comisiones, sin que se les pueda liberar de esta obligación.

**Artículo 512 A.** Con objeto de estudiar y proponer la adopción de medidas preventivas para abatir los riesgos en los centros de trabajo, se organizará la Comisión Consultiva Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, integrada por representantes del **Instituto Federal para la Inspección del Trabajo** y de la Secretaría de Salud, y del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como por los que designen las organizaciones nacionales de trabajadores y de patrones a las que convoque el **presidente del Instituto Federal para la Inspección del Trabajo**, quien tendrá igualmente el carácter de presidente de la citada comisión.

#### Artículo 512 B. ...

Dichas comisiones consultivas estatales serán presididas por los gobernadores de las entidades federativas, y en su integración participarán también representantes del **Instituto Federal para la Inspección del Trabajo**, de la Secretaría de Salud y del Instituto Mexicano del Seguro Social, así como los que designen las organizaciones de trabajadores y de patrones a las que convoquen, conjuntamente, **el Instituto Federal para la Inspección del Trabajo** y el gobernador de la entidad correspondiente.

El representante del **Instituto Federal para la Inspección Federal del Trabajo** ante la Comisión Consultiva Estatal respectiva fungirá como secretario de la misma.

**Artículo 512 D.** Los patrones deberán efectuar las modificaciones que ordenen las autoridades del trabajo a fin de ajustar sus establecimientos, instalaciones o equipos a

las disposiciones de esta ley, de sus reglamentos o de los instructivos que, con base en ellos, expidan las autoridades competentes. Si transcurrido el plazo que se les conceda para tal efecto no se han efectuado las modificaciones, **el Instituto Federal para la Inspección del Trabajo** procederá a sancionar al patrón infractor, con apercibimiento de sanción mayor en caso de no cumplir la orden dentro del nuevo plazo que se le otorgue.

Si aplicadas las sanciones a que se hace referencia anteriormente subsistiera la irregularidad, **el instituto**, tomando en cuenta la naturaleza de las modificaciones ordenadas y el grado de riesgo, podrá clausurar parcial o totalmente el centro de trabajo hasta que se dé cumplimiento a la obligación respectiva, oyendo previamente la opinión de la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene correspondiente, sin perjuicio de que la propia secretaría adopte las medidas pertinentes para que el patrón cumpla dicha obligación.

Cuando el **Instituto Federal para la Inspección del Trabajo** determine la clausura parcial o total, lo notificará por escrito, con tres días hábiles de anticipación a la fecha de la clausura, al patrón y a los representantes del sindicato. Si los trabajadores no están sindicalizados, el aviso se notificará por escrito a los representantes de éstos ante la Comisión Mixta de Seguridad e Higiene.

**Artículo 512 E.** El **Instituto Federal para la Inspección Federal del Trabajo** establecerá la coordinación necesaria con la Secretaría de Salud y con el Instituto Mexicano del Seguro Social para la elaboración de programas y el desarrollo de campañas tendentes a prevenir accidentes y enfermedades de trabajo.

**Título** **Once**

**Autoridades del Trabajo y Servicios Sociales**

**Capítulo** **I**

**Disposiciones Generales**

**Artículo 523. ...**

I. a V. ...

**VI. Al Instituto Federal para la Inspección del Trabajo;**

VII. a XII. ...

**Artículo 529. ...**

...

I. a la III. ...

IV. Reportar **al Instituto Federal para la Inspección del Trabajo** las violaciones que cometan los patrones en materia de seguridad e higiene y de capacitación y adiestramiento e intervenir en la ejecución de las medidas que se adopten para sancionar tales violaciones y para corregir las irregularidades en las empresas o establecimientos sujetos a jurisdicción local;

V. a VII. ...

**Capítulo  
Instituto Federal para la Inspección Federal del Trabajo**

**V**

**Artículo 540. ...**

I. a IV. ...

V. Aplicar, previo el respeto de la garantía de audiencia, las sanciones a los patrones que incumplan las normas de trabajo; y

VI. ...

**Este instituto es el único facultado para aplicar y coordinar las disposiciones en materia de inspección, incluida la vigilancia sobre condiciones de seguridad e higiene.**

**Artículo 545.** El Instituto Federal para la Inspección del Trabajo es un organismo público autónomo, denominado Instituto Federal para la Inspección del Trabajo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.



Este instituto se integrará por un Consejo General y Comisiones Técnicas.

El consejo general de este instituto estará integrado por mexicanos por nacimiento especialistas en inspección del trabajo designados dos por las organizaciones de los trabajadores, dos por las organizaciones de los trabajadores, y un especialista que será representante designado por la Cámara de Diputados de una terna propuesta por el Ejecutivo federal, que actuará como presidente de este Consejo General y del instituto, y tres representantes con el grado de doctor designados por la Universidad Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional y la Universidad Autónoma Metropolitana. Estos miembros contarán con voz y voto.

Además, serán miembros de este consejo general, con sólo derecho a voz un representante de la Cámara de Diputados, y tres representantes de organizaciones sociales especialistas en el tema.

Los miembros del consejo general durarán en el encargo tres años, pudiendo ser ratificados para otro periodo igual.

El presidente del instituto tendrá las siguientes facultades: convocar y presidir las reuniones mensuales del consejo general; supervisar el funcionamiento de las comisiones técnicas; expedir la convocatoria para la designación de los representantes de los trabajadores, patrones, instituciones académicas y organizaciones sociales en el consejo general, designar a los integrantes de las comisiones técnicas; presentar al consejo general los proyectos de plan de trabajo y presupuesto anuales; ejecutar los acuerdos del consejo general ; y representar legalmente al instituto.

Las comisiones técnicas se crearán en los diversos campos que comprenda la Inspección del Trabajo y se integrarán mínimamente por tres miembros a designación del consejo consultivo. Deberán tener una maestría en áreas afines a la inspección del trabajo y, especialmente, en el campo de investigación propia de la comisión técnica relativa.

**Artículo 546.** Para ser inspector del Trabajo se requiere:

I. ...

II. Haber terminado una licenciatura afín con la actividad por desempeñar;

III. ...

IV. (Se deroga)

V. ...

VI. ...

**Los inspectores serán designados por el presidente del instituto, con la ratificación de su consejo general.**

**Artículo 549. ...**

I. El **presidente del instituto** practicará una investigación con audiencia del interesado;

II. El **presidente** podrá imponer las sanciones señaladas en el artículo anterior, fracciones I y II; y

III. Cuando, a juicio del **presidente**, la sanción aplicable sea la destitución, dará cuenta **al consejo general**, al gobernador del estado o territorio o al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, para su decisión.

**Artículo 550.** Los reglamentos determinarán las atribuciones, la forma de su ejercicio y los deberes del **Instituto Federal para la Inspección del Trabajo**.

**Artículo Cuarto.** Se **reforman** el primero y segundo párrafos e incisos primero y segundo del artículo 64, y el segundo párrafo del 74; se **adicionan** un segundo párrafo al artículo 41 y un artículo, un último párrafo a la fracción II del artículo 58 y un nuevo artículo 81 A, y un segundo párrafo a la fracción X del artículo 251; y se **derogan** el párrafo segundo y los incisos a) y b) del artículo 64, todos de la Ley del Seguro Social, para quedar en los siguientes términos:

**Artículo 41. ...**

Salvo prueba en contrario, se presumirá el riesgo de trabajo en favor del trabajador, accederá a las prestaciones en materia de riesgos de trabajo, hasta el momento en que por laudo ejecutoriado se defina que se trata de una enfermedad general, en cuyo caso se procederá al descuento de las cantidades que en demasía se le hubieran otorgado sobre el saldo de la cuenta individual del trabajador.

**Artículo 58. ...**

...

I. a IV. ...

**Artículo 64. ...**

**(Se deroga)**

a) **Se deroga**

b) **Se deroga**

...

...

I. a VI. ...

...

...

...

...

...

...

...

#### **Artículo 74. ...**

...

La prima conforme a la cual estén cubriendo sus cuotas las empresas podrá ser modificada, aumentándola o disminuyéndola respecto a la del año anterior, tomando en consideración los riesgos de trabajo determinados durante el lapso que fije el reglamento respectivo, con independencia de la fecha en que éstos hubieren ocurrido y la comprobación documental del establecimiento del programa o las acciones preventivas de accidentes y enfermedades de trabajo. Estas modificaciones no podrán exceder de los límites fijados para la prima mínima y máxima, que serán de cero punto cinco por ciento y quince por ciento de los salarios base de cotización, respectivamente.

...

...

#### **Artículo 81 A. ...**

...

#### **Artículo 251. ...**

I. a IX. ...

X. ...

Especial cuidado tendrá el instituto en la inscripción de los trabajadores mineros y, en general, de los que prestan servicios en centros de trabajo de las clases de riesgo IV y V conforme al artículo 73 de esta ley.

XI. a XXXVII. ...

#### **Transitorio**

**Único.** El presente decreto entrará en vigor a los seis meses de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de junio de 2006.

Diputado Pablo Franco Hernández (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 21 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2036, lunes 26 de junio de 2006

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 27, PÁRRAFO SEXTO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JOSÉ RANGEL ESPINOSA, EN NOMBRE PROPIO Y DEL DIPUTADO FERNANDO ALBERTO GARCÍA CUEVAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DEL MIÉRCOLES 21 DE JUNIO DE 2006

Los que suscriben, diputados federales Fernando Alberto García Cuevas y José Rangel Espinosa, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura al 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, y demás relativos, presentamos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Honorable asamblea:

Mediante un convenio celebrado el 14 de diciembre de 1966, el Gobierno Federal autorizó al entonces Departamento del Distrito Federal para extraer y conducir agua subterránea del estado de México al Distrito Federal; posteriormente, el 4 de marzo de 1996, la Comisión Nacional del Agua otorgó al Departamento del Distrito Federal un título de asignación para continuar extrayendo aguas subterráneas y, además, aguas superficiales del Sistema Cutzamala.

Actualmente, el gobierno del DF sigue usufructuando dichas aguas, lo cual lo coloca en una situación irregular, pues el beneficiario original de dichos instrumentos jurídicos lo fue una persona moral pública diferente.

Asimismo, es de señalar que no obstante la fecha del referido convenio, desde el año de 1951 empezaron a llegar los primeros caudales del Lerma a la Ciudad de México, lo cual ha sido una constante hasta nuestros días, ya que de cinco metros cúbicos por segundo que se autorizaron a extraer originalmente, en la década de los setenta se llegó a los 14 metros cúbicos y actualmente se extraen entre 6 y 8 metros cúbicos por segundo.

Cabe mencionar, como dato adicional, que de los aproximadamente 35 metros cúbicos por segundo que recibe el DF, el 40 por ciento se pierde por el mal manejo y estado de las tuberías, es decir, una cantidad mayor que el volumen de agua que se recibe únicamente del estado de México se desperdicia.

Ponemos estos ejemplos ya que, según el acuerdo de la Comisión Nacional del Agua publicado el 31 de enero de 2003, la totalidad de los acuíferos del estado de México están sobreexplotados, presentando todos ellos déficit a la fecha, lo cual significa solamente una cosa, compañeros legisladores: ya no hay agua disponible.

Es por ello que presentamos ante esta soberanía la presente iniciativa de reforma constitucional para modificar el marco normativo del artículo 27, a fin de que se imponga a los concesionarios de aguas federales subterráneas, la obligación de inyectar a los acuíferos que se encuentren sobreexplotados.

En ese sentido, honorable asamblea, y con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con

**Proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 27, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

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

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. **En el caso de los mantos acuíferos, los concesionarios o cesionarios de derechos sobre aguas federales subterráneas cuya recarga sea menor que la extracción, tendrán la obligación de inyectar los acuíferos que se encuentren sobreexplotados. La ley en la materia se ocupará de los procedimientos para tal efecto.** 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 de petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, 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.

### **Transitorio**

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



Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los veinte días del mes de junio del año dos mil seis.

**Diputados:** Fernando Alberto García Cuevas, José Rangel Espinosa (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 21 de 2006.)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2039, jueves 29 de junio de 2006

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 89, FRACCIÓN X, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FERNANDO ALBERTO GARCÍA CUEVAS Y JOSÉ PORFIRIO ALARCÓN HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 27 DE JUNIO DE 2006

Los que suscriben, diputados federales Fernando Alberto García Cuevas y José Porfirio Alarcón Hernández, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura al 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, y demás relativos, presentan a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

## **Exposición de Motivos**

Honorable asamblea:

Vivimos tiempos turbulentos. La política internacional está sometida actualmente a enormes presiones derivadas de asuntos tan determinantes en la vida de las naciones como el comercio global, los derechos humanos, el terrorismo, la migración, e inclusive, el totalitarismo y la asunción de regímenes fundamentalistas.

Nuestro país, en el curso de su historia moderna, ha sido prudente en su actuación ante las demás naciones y en su desempeño en los organismos e instancias internacionales en los que participa. Ha sido congruente con la doctrina Estrada, que defiende la autodeterminación que tiene cada pueblo, la no intervención y la solución

pacífica de los conflictos. Esos principios, junto con la proscripción de la amenaza o la fuerza en las relaciones entre las naciones, la cooperación para el desarrollo universal y la búsqueda de la paz y la seguridad internacionales son tan importantes para México que han sido plasmadas en nuestra Carta Magna.

Y esa prudencia y medida en nuestro actuar internacional deviene de nuestros máximos próceres; estaba presente ya en el ideario de benemérito Benito Juárez, al señalar que "entre los individuos, como entre las naciones, el respeto al derecho ajeno es la paz", apotegma que es utilizado universalmente como norma de conducta entre naciones altamente civilizadas. Carranza, el primer jefe constitucionalista, se opuso vehementemente en numerosas ocasiones a la intervención de un pueblo sobre otro, y siempre defendió el principio de igualdad jurídica entre las naciones. Y, más recientemente, Lázaro Cárdenas dio al mundo ejemplo de pacifismo, de congruencia y de humanidad, al oponerse a los regímenes totalitarios europeos y acoger a numerosos exiliados del franquismo español, ofreciéndoles México como su casa.

La política exterior de nuestro país se ha distinguido en el concierto internacional de naciones como una voz serena, prudente y mesurada. Por eso es necesario que la mantengamos así.

Actualmente, y derivado de varias reformas constitucionales, el Congreso mexicano, por conducto del Senado de la República, ejerce un sano equilibrio y otorga un sentido de medida a varias de las decisiones más importantes del Presidente de la República, entre ellas, a la aprobación de los tratados internacionales y a los nombramientos de los agentes diplomáticos de mayor jerarquía. Sin embargo, es necesario que se adicione a la aprobación de la Cámara alta el sentido del voto que nuestro país brinda en su desempeño en todos los organismos e instancias internacionales en las que participa.

¿Por qué razón? Porque así eliminaríamos la posibilidad de que el Ejecutivo federal instruya que el voto en dichos organismos e instancias internacionales se dé en razón

de su postura o posición partidista, y no en razón del beneficio político que dicho sufragio origine a la presencia y actuar internacional de nuestro país.

El Senado, con su composición multipartidista, con la medida que ha demostrado en la aprobación de diversos tratados internacionales, con la revisión de antecedentes que efectúa para la ratificación de los nombramientos de embajadores, ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, y con la experiencia internacional que tienen y tendrán la mayoría de sus integrantes, debe ocuparse también de la aprobación del voto mexicano en los foros exteriores.

Ello aseguraría una mayor medida en ese proceso de toma de decisiones, ya que, por lo menos, obligará a un cabildeo y acercamiento previo con el Senado y sus distintas fuerzas políticas para estudiar las diversas opciones posibles.

En ese sentido, honorable asamblea, y con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con

**Proyecto de decreto que reforma el artículo 89, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que el sentido del voto de nuestro país ante instancias y organismos internacionales sea sometido a la aprobación del Senado de la República.**

**Artículo Único.-** Se reforma la fracción X del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a IX. ....

X. Dirigir la política exterior, celebrar tratados internacionales y **emitir votos ante organismos e instancias internacionales**, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos, la no intervención,

la solución pacífica de las controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo, y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.

XI. a XX. ...

### **Transitorio**

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los veintisiete días del mes de junio del año dos mil seis.

**Diputados:** Fernando Alberto García Cuevas, José Porfirio Alarcón Hernández (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 27 de 2006.)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2039, jueves 29 de junio de 2006

QUE REFORMA Y ADICIONA EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FERNANDO ALBERTO GARCÍA CUEVAS Y JOSÉ PORFIRIO ALARCÓN HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 27 DE JUNIO DE 2006

Los que suscriben, diputados federales Fernando Alberto García Cuevas y José Porfirio Alarcón Hernández, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura al 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, y demás relativos, presentan a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma y adiciona el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que la instalación, el uso, la operación, la administración y el manejo de los puentes internacionales de nuestro país sean potestad única del Estado mexicano, de acuerdo con la siguiente

## **Exposición de Motivos**

Honorable asamblea:

El comercio internacional, apresuradamente, se está convirtiendo en factor principalísimo ya no de mera fuente de ingresos sino de supervivencia misma de la mayoría de los países. Es imposible sustraerse ya a la globalización. Es imperativo encontrar y asegurar nuevas formas, mejores y más novedosas, de prácticas comerciales globales. En eso todos estamos de acuerdo.

Sin embargo, compañeros legisladores, es necesario que no perdamos de vista una cuestión de vital importancia para el comercio que ejerce nuestro país, en lo principal con nuestro primer socio comercial: Estados Unidos de América.

Actualmente, 85 por ciento de las actividades comerciales que efectuamos con Estados Unidos se lleva a cabo vía terrestre a través de alguno de los puentes internacionales de la frontera norte. Por lo que respecta a Guatemala, 80 por ciento de su comercio lo efectúa a través de los puentes internacionales que tiene con nuestro país. La interconexión, en ambas vertientes de nuestras fronteras, es vital.

¿Por qué, entonces, el gobierno mexicano ha decidido abrir la posibilidad de concesionar la construcción u operación de uno o más puentes internacionales en la frontera norte a empresas privadas?

Es causa de suma preocupación que el Estado mexicano considere renunciar a la rectoría que debe necesariamente tener sobre los puentes internacionales, por varias razones: por seguridad nacional, ya que el Estado debe contar con un control absoluto sobre las vías de comunicación que accedan o salen de su territorio; y por estrategia comercial, ya que si los beneficiarios de las posibles concesiones que otorgaría el gobierno eventualmente decidieran priorizar sus propios y particulares intereses, ello podría tener consecuencias desastrosas para el comercio internacional de México.

Los puentes internacionales de México deben ser construidos, operados y administrados exclusivamente con la participación de entidades públicas de nuestro país. Pueden participar en ello las entidades federativas y los municipios donde estén asentados, como de hecho ya sucede, pero de ninguna forma debe ingresar capital privado, nacional o extranjero, por los grandes riesgos que ello representa.

Es fundamental que los puentes internacionales se incluyan en las áreas estratégicas de la economía que prevé el cuarto párrafo del artículo 28 constitucional, que señala cuáles son los rubros cuya explotación corresponde exclusivamente al Estado.

Por ello sometemos a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con

**Proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona el párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** 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; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad, puentes internacionales 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.

**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, en un plazo máximo de ciento veinte días naturales a la entrada en vigor del presente decreto, expedirá la ley reglamentaria respectiva, que se ocupará de la administración y operación, por parte del Estado, de los puentes internacionales de México.

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los veintisiete días del mes de junio del año dos mil seis.



**Diputados:** Fernando Alberto García Cuevas, José Porfirio Alarcón Hernández (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 27 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2045, viernes 7 de julio de 2006

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 2o. Y ADICIONA UNA FRACCIÓN XXIX-N AL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARBELLA CASANOVA CALAM, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 5 DE JULIO DE 2006

La suscrita, Marbella Casanova Calam, diputada a la LIX Legislatura del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos 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 siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 2o. y adiciona una fracción XXIX-N a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

### **Exposición de Motivos**

En las últimas décadas, el reconocimiento jurídico a los pueblos indios ha avanzado en nuestro país de forma irregular y limitada.

Uno de las más notables deficiencias de la reforma constitucional en materia de derechos indios de 2001 fue sin duda la precariedad al reconocimiento de los pueblos indios como parte integrante de pleno derecho del Estado mexicano.

La ficción jurídica e ideológica del liberalismo del siglo XIX, intocada aún por el profundo carácter social de la Revolución Mexicana, expulsó de la conceptualización de la fundación de la nación mexicana a su intrínseca pluralidad cultural y, debe decirse, nacional.

Bajo el ideal evolucionista y desarrollista, la realidad de la diversidad cultural, étnica, lingüística y social de México eran obstáculos a superar, como condición para elevar a

al naciente Estado a una condición de igualdad con los arquetipos siempre inalcanzables de Europa y, más adelante, del resto de América del norte.

Pero la realidad histórica de nuestra patria es otra. El proyecto mexicano fue, desde su gestación, la resultante del esfuerzo, del compromiso y de la entrega de una amplia diversidad de naciones americanas que, sumadas a la extraordinariamente rica amalgama del mestizaje, fundaron una nación plural y diversa.

En casi dos siglos, sin embargo, el Estado mexicano ha negado, primero total y después parcialmente, esa pluralidad. En su condición extrema, esta concepción ha sustentado la negación jurídica de los derechos fundacionales de los pueblos indios y, en la limitada reforma constitucional de 2001, los ha opuesto injustamente al pacto federal.

La tensión constitucional que subsiste entre el reconocimiento a la existencia y carácter fundante de los pueblos indios, y la renuncia a establecer bases de derecho generales para éstos, allende los límites de las entidades, es un elemento insuperable si aspiramos a construir un Estado moderno en el que los derechos colectivos de los pueblos indios, y con ellos múltiples derechos individuales, formen parte articulada y armónica del orden jurídico.

A través de la iniciativa que hoy se presenta, se propone al Congreso de la Unión reconocer el carácter fundacional que del Estado mexicano tienen los pueblos indios para, a partir de él, establecer un instrumento legislativo básico para garantizar el pleno derecho de estos pueblos y sus integrantes en todo el territorio nacional, permitiendo que su legislación sea facultad, en principio, de la federación.

Con tal fin, presentamos ante esta Comisión Permanente la siguiente

**Iniciativa que reforma el artículo 2o. y adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer el carácter fundante de los pueblos indios de la nación mexicana y facultar al Congreso para legislar en materia de derechos indios.**

**Artículo Primero.** Se reforma el primer párrafo del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 2o.**

La nación mexicana es plural, se integra por los pueblos que le dieron origen y se funda por su voluntad.

...

**Artículo Segundo.** Se adiciona una fracción XXIX-N al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 73.**

El Congreso tiene facultad:

I. a XXVIII. ....

XXIX. a XXIX-M. ....

**XXIX-N. Expedir leyes en materia de derechos colectivos e individuales de los pueblos indios y sus integrantes.**

XXX. ....

**Transitorios**

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

México, DF, a los cinco días del mes de julio de dos mil seis.

Diputada Marbella Casanova Calam (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 5 de 2006.)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2045, viernes 7 de julio de 2006

QUE ADICIONA UN CUARTO PÁRRAFO AL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARBELLA CASANOVA CALAM, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 5 DE JULIO DE 2006

La suscrita, Marbella Casanova Calam, diputada a la LIX Legislatura del 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 consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un cuarto párrafo al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Exposición de Motivos**

Existe en México una contradictoria tradición que hace a los pueblos indios referente permanente de su historia y de su política. A lo largo de lo que ya son casi dos siglos de historia independiente, el tratamiento del Estado mexicano a los pueblos originarios en lo que actualmente es el territorio nacional se ha balanceado entre extremos que van desde pretender su desaparición hasta hacerlos protagonistas ausentes de la historia y de la patria.

En las últimas décadas, sin embargo, el reclamo de los pueblos indios ha evidenciado el agotamiento de aquellos márgenes discursivos, levantando reclamos cada vez más generalizados y políticamente consistentes en reconocer a los pueblos indios su auténtica dimensión política y social en el presente nacional.

En 1992, por primera vez, el Estado mexicano reconoció constitucionalmente el carácter pluricultural de nuestro país, bien que de manera excesivamente general. Casi una década después, en 2001, una insuficiente reforma constitucional reconoció de manera parcial algunos de los derechos de estos pueblos.

En el actual marco constitucional, sin embargo, el ya de suyo limitado reconocimiento encuentra obstáculos de distinta naturaleza, que tienen como resultado la reducción al mínimo de los efectos prácticos que la figura jurídica a la existencia de la diversidad cultural puede tener.

En la vida cotidiana, y en la interacción social de las mujeres y los hombres que forman parte de estos pueblos, los avances legales en el reconocimiento de sus derechos son todavía un elemento menor y distante, cuando algún efecto llegan a tener.

Bien que el reconocimiento general a la existencia de los pueblos indios -que, como tales, tienen que ser objeto de derechos en diversas materias- es ya un elemento aceptado como incuestionable por el conjunto de los actores políticos y sociales de nuestro país; la condición individual de integrante de los pueblos en que encuentra su origen la nación mexicana sigue ausente del derecho positivo.

Sin existir el reconocimiento jurídico formal que permita a los individuos reclamarse y ser reconocidos como parte de los pueblos indios, las posibilidades del ejercicio pleno de los derechos que de tal condición puedan derivarse se encuentran subordinadas a factores circunstanciales e interpretativos, cuando no azarosos.

Considero indispensable, en este momento del desarrollo político de México, dar un paso más, y establecer formalmente el reconocimiento del Estado a la condición de integrante de los pueblos indios a todos los mexicanos que, en los hechos, lo sean. Como consecuencia, propongo al Congreso consagrar en la Carta Magna tal instrumento jurídico.

Dadas las motivaciones expuestas, presento ante la Comisión Permanente la siguiente iniciativa con

**Proyecto de decreto que adiciona un cuarto párrafo, corriéndose en su orden el actual párrafo cuarto, para pasar a ser el quinto, y así sucesivamente, al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se adiciona un cuarto párrafo, corriéndose en su orden el actual párrafo cuarto, para pasar a ser el quinto, y así sucesivamente, al artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 2o.**

...

...

...

**El Estado reconocerá jurídicamente la pertenencia a los pueblos indios de los mexicanos a quienes así corresponda.**

...

**Transitorio**

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

México, DF, a 5 de julio de 2006.

Diputada Marbella Casanova Calam (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 5 de 2006.)



## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2056, lunes 24 de julio de 2006

---

QUE MODIFICA LA FRACCIÓN XX DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ADRIÁN CHÁVEZ RUIZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 19 DE JULIO DE 2006

El suscrito, diputado federal de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, Adrián Chávez Ruiz, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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 y 56 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 la fracción XX del artículo 27 constitucional, al tenor de lo siguiente:

### **Considerando**

Que el desarrollo rural definido en un sentido amplio, territorial y multisectorial, abarca diversas actividades complementarias, entre otras: el aumento de la competitividad agroalimentaria, el desarrollo social rural, el manejo sostenible de los recursos naturales, la modernización institucional y la integración económica subregional y regional.

Que el desarrollo rural puede contribuir a consolidar el crecimiento económico y lograr una mayor equidad. Para ello, es de vital importancia modernizar los sectores agroalimentarios, como parte de un esfuerzo regional para aumentar la competitividad rural. Asimismo, es importante reconocer numerosas alternativas para reducir la pobreza rural, como la promoción de actividades rurales agrícolas y el reconocimiento de la pluriactividad.

Que el desarrollo rural requiere compromisos colectivos y acciones estratégicas del Estado para impulsar las actividades productivas con efectos multiplicadores, evitando deterioro ecológico y sin costos sociales futuros, lo que entraña, a su vez, el compromiso de inversiones públicas estratégicas.

Que al margen de diferencias partidistas y de concepciones ideológicas, todos los partidos políticos coinciden en que es imperativo elevar el nivel de vida de la población económicamente menos favorecida, tanto la que habita en el medio urbano como la que se asienta en el medio rural, esto como un asunto de elemental justicia social.

Que según datos de la Secretaría de Desarrollo Social en el medio rural México tenía en el año de 2004 poco más de 10 millones 900 mil personas en pobreza alimentaria, 14 millones 100 mil personas en pobreza de capacidades y 22 millones 500 mil en pobreza patrimonial.

Que según datos de la Organización Económica para la Cooperación y el Desarrollo, OECD, en cuanto a la población dedicada a la pesca y acuicultura en México, durante el año de 2003 se tenían 49 mil personas pescando en aguas continentales, 155 mil en pesca ribereña y 20 mil en la acuicultura. Si bien no se cuentan con datos que indiquen cuantos de estos productores pertenecen al medio rural, debido a las características de las actividades no es aventurado suponer que buena parte de ellos se concentran en zonas rurales.

Que la pobreza en México es ampliamente estudiada y documentada, principalmente como elemento para el diseño de programas asistenciales gubernamentales enfocados en comunidades rurales con economía agrícola y centros urbanos. Al revisar la literatura en México con respecto a la pobreza en comunidades pesqueras, se encuentra que es muy escasa, casi nula, pero pese a la falta de estudios, todos los que hemos tenido la posibilidad de conocer el medio rural en áreas donde se practica la pesca sabemos de las precarias condiciones de vida de los pescadores.

Que México cuenta con 11 mil 592 kilómetros de litoral y 2 millones 900 mil hectáreas de aguas interiores, repartidas en 314 cuencas hidrológicas.

Que en el espacio rural la pesca se articula en forma creciente con otras actividades productivas y sociales y debe manejarse de forma que contribuya al desarrollo rural sin destruir el sistema ecológico.

Que México se identifica como un país con gran potencial de desarrollo acuícola debido al clima, recursos naturales y especies nativas con potencial de cultivo. En 2002, según datos de la Conapesca, se produjeron alrededor de 187 mil 485 toneladas por acuicultura, aunque sólo se utiliza una pequeña porción (menos del 10 por ciento) de las áreas susceptibles para el desarrollo acuícola. Esto permite establecer un nivel de producción alcanzable de alrededor de 500 mil toneladas.

Que no se ha podido dar un eficiente programa de atención a los embalses de agua dulce del país, de los que vive (o sobrevive) una importante población pesquera, artesanal y pobre.

Que existen serias deficiencias en la evaluación y seguimiento de las condiciones sociales y económicas del sector social de la pesca continental. Sin embargo, en el medio rural, la pesca representa una actividad productiva con pocas exigencias en términos de inversión, de tal manera que en varias zonas rurales del país es la única actividad productiva a la que puede acceder la población en edad productiva.

Que la atención a las poblaciones rurales por medio de programas de acuicultura rural y el repoblamiento en embalses medianos y grandes, así como en bordos, puede proporcionar además de producción comercial, de manera importante, alimentos para el autoconsumo.

Que la acuicultura en sus distintas modalidades es un campo que deberá fomentarse con especial énfasis, pues permitirá diversificar la producción de las pesquerías artesanales en aguas marinas y lagunas costeras, así como las de agua dulce en el medio rural; para evitar la sobreexplotación de tierras, bosques y otros recursos

naturales; contribuir a una mejor alimentación de los habitantes del campo, incrementar sustancialmente sus ingresos y abatir sus índices de marginación.

Que si bien, copiar lo que en otras partes del mundo se ha hecho, sin reflexionar sobre nuestra propia realidad y condiciones, en varias ocasiones a dado resultados poco satisfactorios, pero tampoco podemos dejar de analizar las experiencias exitosas de otros países, en el caso de la acuicultura, China se ha convertido en el principal productor pesquero con base en políticas nacionales orientadas a la autosuficiencia alimentaria y a factores económicos, con un decidido apoyo a la acuicultura rural, la Organización para el Alimento y la Agricultura, FAO por sus siglas en inglés, señala que de la experiencia China se pueden inferir valiosas lecciones, entre las que se encuentran las siguientes:

La acuicultura se puede desarrollar en forma sustentable para generar alimento y empleo así como mejorar el ingreso y el bienestar de las poblaciones rurales y urbanas, lo cual permite aliviar el hambre y la pobreza.

El motor de una acuicultura económicamente viable y sustentable es la voluntad y determinación gubernamentales para establecer políticas sensatas orientadas a apoyar el desarrollo del sector, y

El empleo pleno de factores productivos, incluidos los recursos humanos, las mejoras continuas de la estructura legal y regulatoria orientada al desarrollo. Los avances científicos en las tecnologías de producción reforzaran la acuicultura y aseguraran su sustentabilidad, convirtiéndola en un importante componente del crecimiento económico del país.

Que la pesca y acuicultura deben ser parte del desarrollo rural integral para lograr justicia social.

En mérito de lo expuesto, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a

la consideración de esta Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión la siguiente:

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

**Artículo 27.**

I. a XIX. ...

XX. El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria, forestal, pesquera y acuícola, para el óptimo uso de la tierra y el aprovechamiento racional de los recursos, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, pesquera y acuícola, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Atentamente  
Diputado Adrián Chávez Ruiz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 19 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2056, lunes 24 de julio de 2006

QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LOS ARTÍCULOS 2, 26, 53, 115 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ABDALLÁN GUZMÁN CRUZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 19 DE JULIO DE 2006

En la elaboración de esta iniciativa que consagra los derechos de los pueblos indígenas, he partido de la llamada Ley Cocopa, que resultó ser la elaboración jurídica que más se apega a los Acuerdos de San Andrés, lo que permitió que el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) diera su aquiescencia al texto de la misma.

Sin embargo, la necesidad de integrar al texto de la Ley Cocopa aspectos de los Acuerdos de San Andrés que omitió, así como su actualización con algunos puntos que la experiencia de otras leyes de tipo social ha generado, explican el agregado de algunas novedades.

No hay que olvidar que los Acuerdos de San Andrés y la Ley Cocopa fueron resultado no sólo de un conflicto militar encabezado por los pueblos indígenas de Chiapas, sino producto de un rico proceso de elaboración en el que participaron, además de los indígenas, connotados conocedores sobre la materia, lo que exige que cualquier intento legislativo para presentar los derechos de las comunidades indígenas parta de este esfuerzo ya histórico.

Mantenemos los dos apartados del artículo 2o. constitucional de la llamada Ley de Derechos y Cultura Indígena, promulgada el 14 de agosto de 2001, con los cambios necesarios para que las meras declaraciones de derechos se transformen en realidades, y además para que se respete el principio jurídico de la primacía de la Constitución federal.

En este sentido se enfatiza el carácter de las comunidades indígenas como entidades de derecho público y sus derechos a la libre autodeterminación y a administrar sus propios recursos presupuestales, cuyo monto anual no podrá ser, en ningún caso, inferior a 9 por ciento del Producto Interno Bruto nacional, y no quede sujeta la asignación de estos recursos a voluntad de las autoridades, sobre todo municipales, que además carecen de dinero suficiente.

Queda claro y se enfatiza el derecho de los pueblos indígenas a adquirir y administrar medios de comunicación propios, así como su derecho a que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y especificidades culturales.

### **Necesidad urgente de reformar el actual texto del artículo 2o. constitucional**

La llamada Ley de Derechos y Cultura Indígena, promulgada el 14 de agosto de 2001 es un conjunto de reformas a la Constitución federal genéricas, nebulosas y, en ocasiones, demagógicas.

Debemos recordar que esta mal llamada Ley de Derechos y Cultura Indígena no es fruto de la propuesta inteligente de peritos o la simple traducción de una necesidad social, sino que pretende ser el armisticio de una lucha de siglos, y concretamente de los sangrientos combates de 1994 entre el EZLN y el gobierno federal. En tal virtud, esta ley es totalmente insuficiente, pues no recoge las lecciones y precio de tales batallas de los pueblos indígenas, por lo que, evidentemente, sigue al aire la moneda de la guerra o la paz.

### **Análisis jurídico**

1. Lo primero que destaca en esta ley es el uso de una terminología antihistórica e injusta; es especialmente indigno que se designe como "colonización" al proceso de la invasión española, que fue genocidio, violación, despojo, esclavitud. "Colonización", como si estos territorios no hubieran estado ya habitados por pueblos indígenas,

poseedores de grandes culturas, de importantes desarrollos económicos, ejemplos de valor y dignidad humana.

Los indígenas poseían estas tierras, fueron los españoles quienes les desplazaron e impusieron una guerra en todos los órdenes, cuyos efectos, a la fecha, no concluyen. ¿Y una adulteración como ésta se pretende como bandera de paz?

2. Lo menos que puede decirse es que fue desafortunada la adición de un tercer párrafo al artículo 1o. de la Constitución, que, pretendiendo cerrar el paso a toda discriminación, en realidad revuelve y pretende diluir el problema indígena dentro de una serie de situaciones de desigualdad y discriminación, que son válidas pero absolutamente heterogéneas. Sin excluir puntos de contacto, el problema indígena requiere tratamiento específico.

Esta adición equivale a decir: "De qué te quejas, indígena, si otros grupos están igual o peor".

3. En el texto del artículo 2o. constitucional aprobado se niega a las comunidades indígenas su calidad de entidades de derecho público con derechos a la autodeterminación y autonomía y con la atribución de administrar sus propios y suficientes recursos presupuestales.

Lo anterior resulta indispensable para que estos pueblos y sus comunidades ejerzan una auténtica autonomía para preservarse y gobernarse, con sus propios órganos de gobierno y, obviamente, presupuesto propio.

Sólo así compartirían el poder del Estado para correlacionarse en un tono de mayor igualdad con otros niveles de gobierno.

La calidad de entidades de derecho público también permitiría a las comunidades indígenas que sus tierras fueran intocadas como base de su sobrevivencia, dignidad y desarrollo, y no ser ya mercancía fácil para el tráfico mercantil.



El triángulo indígena, blanco, mestizo es equilibrio indispensable para que subsista la raíz nacional. Además, como ningún nivel de gobierno desciende hasta el pueblo, sólo el pueblo como comunidad, no sólo la indígena, permitirá que realmente se escuchen y atiendan sus reclamos, sus necesidades.

Es decir, la bandera de los pueblos indígenas los trasciende; es en realidad la propuesta de una nueva estructura estatal, en la que la comunidad indígena y los diversos grupos del pueblo serían el nivel más importante en la consecución de las necesidades del pueblo y los objetivos del país. El inicio del rescate de la democracia directa como realización de la soberanía popular consagrada en nuestra Constitución federal.

Esta nueva estructura estatal es una revolución en sí misma, como en su tiempo lo fue la municipalización del país, pero más que partir de un territorio, se basa en los individuos que integran tal comunidad con todo su bagaje cultural, histórico, jurídico y económico.

Es también un cambio que conlleva a que la comunidad se sirva de los recursos que la rodean, y no para que se sirvan de la comunidad y sus recursos personas ajenas que destruyen, matan y se van impunes.

Esto no significa que sea una economía autárquica, pero sí que, ante todo, se trate de satisfacer las necesidades de la comunidad y que los inversionistas estén sometidos a los intereses y normas de tal comunidad.

4. Lo dicho en el punto anterior choca, desde luego, con la ley, que imposibilita la participación de los indígenas en los asuntos municipales. Se trata, por el contrario, de que los indígenas participen más; que tengan representación plena en los municipios; que puedan asociarse y coordinarse en dichos ámbitos y no sólo que se les reconozca como meras entidades de interés público.

Es decir, a lo indígenas se les sigue viendo como mexicanos "histórica y socialmente indigentes", es decir, de segunda, incapaces, cuasi sin alma, dignos de boronas públicas y limosnas económicas.

Se dice que los indígenas podrán asociarse para los efectos de esta ley, ¡sólo faltaba que se les prohibiera asociarse! Y, por cierto, no sólo podrán asociarse conforme a lo prevenido por esta ley, sino como lo prefieran, sin otros límites que los del artículo 9o. constitucional.

5. Como quedó, el artículo 2o. de la Constitución repite, con relación a los indígenas, las estafas jurídicas de la mayoría de las garantías individuales y sociales, que ya se refieren al resto de la población; no se entiende el objeto, pues tales garantías son aplicables a todos sin excluir a ninguna persona, incluidos los indígenas. A lo más es un reconocimiento de que la aplicación de tales garantías, que si ya son una utopía para la mayoría de la población, para los indígenas son una burla.

O bien, como tales garantías se refieren "a toda persona", y los indígenas "ni personas son", se requiere que se les atribuya específicamente para que se entienda que también les corresponden.

Pero ¿de qué sirve tal declaración si se le niega su autonomía de derecho público, su derecho a la libre autodeterminación y su independencia presupuestaria?

A falta de estos contenidos, se establece que el Congreso federal, las legislaturas locales y los municipios destinarán partidas para los pueblos indígenas, los cuales "participarán en el ejercicio y vigilancia de tales dineros". El más puro atole con el dedo.

Y como remate: los indígenas serán consultados en la elaboración de los planes de desarrollo. Es decir, serán consultados para ser, otra vez, olvidados y negados.

Las mujeres indígenas seguirán presas entre la opresión machista, la opresión estatal y el hambre paralizante de siglos. Si no les hicieron caso ni para hacer una ley más

justa y digna, menos para que una auténtica Ley de Derechos y Cultura Indígena aterrice justicia en una realidad hasta hoy, desgarrante.

6. En esta ley, ante un problema nacional de tal envergadura, sin duda central, el Congreso federal se lava las manos y deja a los indígenas a su suerte cuando propone que cada entidad federativa legisle sobre la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas. Esto muestra carencia de toda técnica jurídica, pues como sabemos, toda ley que reglamenta de manera directa un precepto constitucional es, por esencia, federal. Se trata de descentralizar para imponer el olvido, para dividir en átomos un movimiento social, político y económico.

7. La nación mexicana es única e indivisible, declara la ley. ¡No!; una nación no se mantiene unida con base en declaraciones y la nuestra se desintegra frente nuestros ojos en las garras del hambre, la ignorancia, la injusticia, la opresión, el entreguismo al extranjero, la discriminación, la enfermedad, el sacrificio de nuestros valores, la corrupción de mil formas. Esos saldos son los que la desunen y vejan, no el "reconocimiento" a derechos de los indígenas que han dado todo a cambio de un camino de sombras. ¡O la patria, o el interés de unos cuantos!

En base a todo lo expuesto y fundado, someto a esta honorable Cámara de Diputados la siguiente

**Iniciativa de ley que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de los artículos 2o., 26, 53, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:**

**Artículo 2o.** La nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de las poblaciones que originalmente habitaban en estos territorios al iniciarse **la invasión europea** y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su actual situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

A. Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía, como parte del Estado mexicano, para

I. Decidir sus formas internas de convivencia, **de participación** y de organización social, económica, política y cultural;

II. Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres **y de los menores de edad**; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III. Elegir sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo con sus normas, en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV. Fortalecer su participación y representación política de acuerdo con sus especificidades culturales;

V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la nación;

VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad;

**Las comunidades indígenas son entidades de derecho público y tienen el derecho de administrar los recursos presupuestales que les correspondan, los cuales no podrán ser inferiores al nueve por ciento del Producto Interno Bruto nacional.**

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas,

promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dicho pueblos.

Las Constituciones y las leyes de las entidades de la república, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

**B. (Se deroga)**

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, **con la opinión y participación de éstos, la Federación, los estados y los municipios tienen la obligación de**

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre **todos** los órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. **En el Presupuesto de Egresos de la Federación se determinarán las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente.**

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. **Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, en consulta con las comunidades indígenas.** Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación;

III. a V. ....

VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. **Las comunidades indígenas tienen derecho a adquirir, operar y administrar medios de comunicación;**

VII. a IX. ....

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinados al cumplimiento

de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que comunidades participen en la administración y en la vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos en favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos.

**Artículo 26. ....**

.....

.....

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

**Artículo 53. ....**

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.

.....

**Artículo 73. ....**

**I. a XXVII. ....**

XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas

competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 2o. y 115 de esta Constitución;

XXIX. a XXX. ....

**Artículo 115. ....**

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

**V. ....**

**a) a i) ....**

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal. En cada ayuntamiento se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social;

**VI. a VII. ....**

**IX.** Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo con las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas, como entidades de derecho público, y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles.



X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho a definir, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

Las legislaturas de los estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

Artículo 116. ....

I. ....

II. ....

.....

.....

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.

III. a VII. ....

**Transitorio**

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de julio de 2006.

Diputado Abdallán Guzmán Cruz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 19 de 2006.)

**Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2061, lunes 31 de julio  
de 2006**

**QUE MODIFICA EL PÁRRAFO TERCERO DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115  
DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS,  
REMITIDA POR EL CONGRESO DEL ESTADO DE MORELOS Y RECIBIDA EN LA  
SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 26 DE JULIO DE 2006**

Cuernavaca, Morelos, a 14 de julio de 2006.

**Diputados Secretarios de la Mesa Directiva de la Honorable Cámara de Diputados del  
Honorable Congreso de la Unión**

**Presente**

Con fundamento en lo dispuesto en la fracción III del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en cumplimiento de lo establecido en la fracción II del artículo 81 de la Ley Orgánica del Congreso del estado de Morelos, me permito remitirles en original iniciativa con proyecto de decreto que modifica el párrafo tercero, de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que presentan ante ustedes los diputados integrantes de la XLIX Legislatura del Congreso constitucional del Estado Libre y Soberano de Morelos.

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

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Licenciado Julio Ernesto Pérez Soria

Secretario General de Servicios Legislativos y Parlamentarios del Congreso del Estado

**Secretarios de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión  
de la LIX Legislatura**

**Presentes**

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quienes suscribimos el presente documento, diputados integrantes de la XLIX Legislatura del Congreso del estado de Morelos, ejercemos ante ustedes nuestro derecho a presentar iniciativas de ley; en este orden de ideas, hemos decidido que ustedes sean Cámara de origen en el proceso legislativo, que hoy impulsamos, para efectuar una adición al inciso c), párrafo tercero, del artículo 115 de la Constitución federal al tenor de la siguiente:

### **Exposición de Motivos**

En el debate del constituyente de 1917 se establecieron importantes logros para la institución más cercana a la población, como lo fueron la supresión de los jefes políticos, al determinarse la prohibición de autoridades intermedias entre los gobiernos de los estados y los municipios, así como la elección popular directa de los miembros de los cabildos, es decir, se dio autonomía política al municipio.

En el mismo constituyente de 1917, desafortunadamente, el aspecto económico de los municipios quedó en manos de las legislaturas locales, al no establecerse ningún porcentaje a favor de los ayuntamientos, del total de los ingresos que se recaudarán por concepto de impuestos.

En 1982, en una de las reformas constitucionales más importantes a nivel municipal, promovidas por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado, se retomaron ideas del constituyente de 1917, como don Heriberto Jara y don Hilrio Medina, otorgando autonomía económica a los municipios mexicanos, fortaleciendo sus haciendas, haciendo suyos impuestos, como el predial.

Lamentablemente la libertad hacendaria otorgada a los municipios ha sido malinterpretada por un número importante de municipios del país, que al amparo de esta autonomía constitucional se autoasignan los miembros de los cabildos, salarios que están fuera de la realidad socioeconómica del país y sus entidades federativas, sueldos que en municipios de Morelos han llegado hasta 140 mil pesos mensuales y,

por lo mismo, en los rubros de gasto corriente la mayoría de los municipios morelenses, y muchos de la República, gastan hasta un ochenta por ciento del total de su presupuesto anual de egresos, y también por ello son escasas las obras que se realizan en esos municipios; es decir, se destina muy poco al gasto social.

Los candidatos presidenciales, de todas las fuerzas políticas han coincidido en la necesidad de regular los salarios de los servidores públicos municipales, con el fin de destinar mayores recursos a la atención de las principales demandas de la población y, por lo mismo, consideramos que debe establecerse en nuestra Carta Magna un tope al gasto corriente que realizan nuestros municipios.

Por todas las anteriores consideraciones, los diputados de la XLIX Legislatura del Congreso del estado de Morelos decidimos presentar ante la soberanía nacional, por conducto de ustedes, la presente iniciativa con proyecto de decreto, para adicionar la fracción V, inciso c), párrafo tercero, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de que los municipios del país no destinen más del sesenta por ciento de sus presupuesto de egresos de cada año de ejercicio constitucional al gasto corriente.

Estamos viviendo épocas de cambio fortaleciendo nuestra democracia; los legisladores morelenses confiamos en que los aires renovadores lleguen al Poder Legislativo para que trabajemos con mayor eficiencia en beneficio de la consolidación y perfeccionamiento de nuestras instituciones fundamentales, como lo es el municipio.

Por todo lo antes expresado y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esa honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con

**Proyecto de decreto que modifica el párrafo tercero de la fracción IV del artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.-** Se modifica el párrafo tercero de la fracción IV, inciso c), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 115. ....**

I. ....

II. ....

III. ....

IV. ....

a) ....

b) ....

c) ....

.....

.....

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles, **pero no deberán destinar más del sesenta por ciento de esos presupuestos para su gasto corriente. Las legislaturas estatales determinaran en la ley correspondiente los rubros que estarán considerados en el gasto corriente.**

V. ....

VI. ....

VII. ...

VIII. ...

### **Transitorios**

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

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

**Tercero.** Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 135 de la Constitución Federal, aprobado el presente decreto por el Congreso de la Unión, tórnese a las legislaturas de las entidades federativas de la República Mexicana.

**Cuarto.** Las legislaturas de los estados contarán con un término de seis meses a partir del inicio de la vigencia del presente decreto para establecer en la ley que corresponda los rubros que deberán considerarse como gasto corriente.

Salón de Plenos del Palacio Legislativo, Cuernavaca, Morelos; a 29 de junio de 2006.

### **Los integrantes de la XLIX Legislatura del Congreso del estado de Morelos**

**Diputados:** Francisco Tomás Rodríguez Montero, Salvador Sandoval Palazuelos, Enrique Iragorri Durán, Antonio Aragón Zamora, Javier López Sánchez, Luis Ángel Cisneros Ortiz, Horacio Fabela Pérez, Hugo Alejandro Barenque Otero, Miguel Ángel Pineda Barrera, Andrés García Jaime, Edith Rogelia Gómez Lara, Francisco Beltrán Díaz, Ignacio Sandoval Alarcón, Anacleto Pedraza Flores, Eleuterio Santibáñez Rivera, Andrés Valle Paredes, Antonio Rivera Juárez, Cecilio Xoxocotla Cortés, Albino Franco Escobar, Rodolfo Becerril Straffon, Juan Salgado Brito, Guillermo López Ruvalcaba, Fidel Demédis Hidalgo, Bertha Rodríguez Báez, Oscar Julián Vences Camacho, Samuel Esteban Núñez, Óscar Antonio Pérez Herrera, Rosalío González Nájera, Jaime Álvarez Cisneros, Kenia Lugo Delgado.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 26 de 2006.)



## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2061, lunes 31 de julio de 2006

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA OLIVIA CASTAÑEDA ORTIZ, EN NOMBRE DEL DIPUTADO FRANCISCO LUIS MONÁRREZ RINCÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 26 DE JULIO DE 2006

Con fundamento en el artículo 71, facción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta honorable Cámara de Diputados la presente iniciativa con proyecto de decreto para adicionar el artículo 115 Constitucional.

### **Exposición de Motivos**

La Constitución establece en el artículo 40 que nuestra forma de gobierno es la de una república representativa, democrática y federal, compuesta de estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios que de ella emanan.

Los estados que conforman nuestra federación han adoptado, por mandato constitucional, para su régimen interior la misma forma de gobierno y tienen el municipio como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, lo que dio lugar al concepto de municipio libre, pero que no desconoce la tutela de la esfera estatal a través de los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

A pesar de que el municipio es la base de la división territorial, que debería constituir la modalidad fundamental de la descentralización política y administrativa de los estados y ser una entidad sociopolítica con personalidad jurídica propia, incorporada al pacto federal en la medida que conforme las bases de organización de los estados y así convertirse en la expresión básica de la distribución regional del poder; podemos ver

que en la práctica es una organización que carece de competencias para garantizar la prestación y satisfacción de servicios a la comunidad.

Se ha hablado mucho de que el centralismo político y económico dominante de la federación es uno de los grandes obstáculos para el desarrollo de los estados, y es aún más crítico para los municipios, ya que efectivamente los recursos financieros de estos últimos son claramente insuficientes y dependen aún excesivamente de los gobiernos federal y estatal.

Además, existen varios elementos que también tienen una influencia muy grande para este rezago: el aparato administrativo es precario, la capacitación de recursos humanos es muy débil y además la infraestructura con que cuentan las haciendas municipales es insuficiente, entre otros aspectos.

Para tratar de resolver los problemas de los municipios y comenzar a darles la autonomía y fuerza que requieren para su desarrollo a fin de que realmente sean la expresión básica de la redistribución regional del poder, es necesario exigir a los representantes políticos una preparación académica mínima, con el propósito de fomentar un mejor gobierno y una mejor toma de decisiones.

Es necesario que los presidentes municipales, que son la máxima autoridad municipal tengan una preparación y conocimientos acordes con la práctica de gobierno en lo que se refiere a la distribución del ingreso; las leyes federales, estatales y los reglamentos municipales y los programas del estado. En lo que respecta a la hacienda pública municipal -que es el organismo administrativo encargado del cobro, recepción y administración de los ingresos- es menester que conozcan sus derechos y obligaciones y los hagan valer para toda su comunidad.

En la búsqueda de una forma más eficiente de gobierno, la instancia municipal es el pilar del desarrollo del Estado nación, la fortaleza de un país está en sus instituciones tanto de gobierno como civiles, pero un gobierno es débil cuando un representante público desconoce estas instituciones, de las cuales emana su poder.

Mientras las personas responsables de la administración, organización y planeación municipal no estén preparadas para desempeñar un cargo de esta índole, los municipios van a continuar rezagados y por consiguiente el estado y el país en general no lograrán la cohesión que permite alcanzar un desarrollo sostenible y sustentable sobre la base de un desarrollo municipal fuerte.

El artículo 115 menciona "que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del estado".

Pero no existe ningún requisito que garantice un grado de preparación académica para las personas que deseen ser candidatos a presidentes municipales, como tampoco existe para los cargos de Presidente de la República y de gobernador.

De acuerdo con el marco institucional de la hacienda pública de los ayuntamientos está consignado en la Constitución bajo el principio general de autonomía financiera, indispensable para preservar su autonomía política y administrativa, en el marco de una clara distribución de competencias y de fuentes de financiamiento, ¿pero cómo se puede dar esta situación si realmente no se cuenta con los recursos humanos capacitados para el buen desempeño de las funciones propias de la presidencia municipal y el ayuntamiento?

En el momento en que los candidatos a presidentes municipales se vean obligados a prepararse para poder desempeñar el cargo, se romperán las viejas prácticas, se evitará el cacicazgo y se incentivará la productividad municipal.

Es importante ver los alcances de esta iniciativa, si partimos de una base de gobierno más preparada, pero sobre todo si la consideramos como punto de inicio para exigir en los demás niveles y poderes de gobierno iguales requisitos. Actualmente existen en el marco jurídico diversas disposiciones que exigen ciertas condiciones académicas para

ocupar cargos públicos, como es el caso del procurador, de *ombudsman*, entre otros. Considero que dicha tendencia debe permear en el resto de la administración pública.

Contar con un equipo de gobierno municipal, encabezado por un presidente municipal con un nivel académico mínimo, nos permitirá lograr que el municipio sea la base que consolide el federalismo.

Por las razones anteriormente expuestas, someto a su consideración el siguiente

### **Decreto**

**Único.** Se adiciona un párrafo a la fracción I del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. ....

Los candidatos a presidentes municipales deberán tener una preparación académica mínima obligatoria de nivel superior o equivalente comprobable al momento del registro de la candidatura, con el objetivo de garantizar un mejor cumplimiento de sus funciones correspondientes.

...

...

...

II. al X. ...

### **Transitorio**

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, □a 26 de julio de 2006.

**Diputados:** Francisco Luis Monárrez Rincón, Olivia Castañeda Ortiz (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 26 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2061, lunes 31 de julio de 2006

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 10. Y 133 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 26 DE JULIO DE 2006

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 un párrafo cuarto al artículo 10. y un párrafo segundo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

El proceso de vinculación del Estado contemporáneo al derecho internacional es una realidad incuestionable, en particular desde la segunda mitad del siglo pasado. Este fenómeno, singularmente notable, se manifiesta también en un ámbito de la realidad estatal tradicionalmente sustraído a la normatividad de origen internacional, a saber, el de las relaciones de los poderes públicos nacionales con sus ciudadanos; en otras palabras, en el terreno de los derechos humanos. La dignidad y libertad del ser humano adquieren una nueva perspectiva, son fundamento del orden internacional y los ordenamientos nacionales se abren al derecho internacional de los derechos humanos.

Es decir, en la evolución de los derechos de las personas, del ámbito interno pasan a tener una dimensión internacional, los derechos constitucionales se transforman en derechos supraestatales; se constituyen en límites externos ya no sólo internos a los poderes públicos. Y los derechos constitucionales amparados en los ordenamientos internos adquieren otra dimensión, los Estados ya no pueden tratar a sus ciudadanos a su arbitrio, la protección de los derechos y las libertades pasa a ser una cuestión esencialmente internacional.

En este contexto, el derecho comparado nos muestra que en el momento actual de desarrollo del derecho interno, decisivamente influenciado en su dialéctica por la fuerte presión del derecho internacional, el principio de la supremacía constitucional ha dejado de pertenecer originaria y exclusivamente a la Constitución, y se ha ampliado en su vigencia hacia otras normas fundamentales que también participan de dicha supremacía. Por lo tanto, ya no se puede seguir identificando el mencionado principio solamente con la norma fundamental de un Estado.

Desde comienzos de la década de los años 70 del siglo pasado, la doctrina francesa se orientó en esta concepción, y dio origen a la expresión bloque de constitucionalidad, que tuvo primero una progresiva difusión en Europa y, posteriormente, en el resto del mundo. El bloque de constitucionalidad está compuesto por las normas y los principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto que han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia ley fundamental. Son pues verdaderos principios y reglas de valor constitucional, esto es, normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de reforma diversos al de las normas del articulado stricto sensu de la Carta Magna.

El reconocimiento de jerarquía constitucional a los tratados internacionales en materia de derechos humanos que se ha hecho ya en las legislaciones de diversos países, corresponde precisamente a la implantación de esta concepción de bloque de constitucionalidad. De esta manera, en cuanto a los instrumentos internacionales

sobre derechos humanos, el constitucionalismo moderno tiende marcadamente a equiparar los derechos humanos consagrados en dichos instrumentos, con los derechos constitucionales. Otorgando a los derechos humanos internacionales el mismo rango y valor explícitamente consagrados en la ley suprema.

Es decir, que la supremacía en sentido estricto ya no se identifica sólo con la Constitución General de un Estado determinado, sino también con los referidos instrumentos internacionales de derechos humanos. La Constitución y los tratados compartiendo la jerarquía y la supremacía constitucional, constituyen en consecuencia, lo que se ha dado en llamar núcleo de constitucionalidad abierto, por la posibilidad de incorporar nuevas convenciones en la materia.

Este es uno de los puntos esenciales que justifican la constitucionalización de los derechos humanos reconocidos en las convenciones internacionales. En las dimensiones individual y social en que se proyecta el creciente desarrollo de la persona humana, nunca podrá llegarse a afirmar que los derechos y garantías que tutelan su dignidad, ya son plenamente conocidos y reconocidos jurídicamente, pues el devenir de los tiempos y de las circunstancias históricas, exigirán descubrir nuevos derechos y nuevas garantías frente a nuevas posibles agresiones a la persona. El de los derechos humanos no es sólo un problema ontológico, sino también una cuestión gnoseológica, pues la cultura y sus valores, van descubriendo, conociendo y reconociendo nuevas manifestaciones respecto a este patrimonio inagotable de posibilidades humanas, que son sus derechos.

Otra de las notas trascendentes de este fenómeno de constitucionalización de los derechos humanos contenidos en las convenciones internacionales, es que el problema jurídico-formal tradicional de la jerarquía de los tratados en el derecho interno, que limita su aplicación, deja de tener relevancia e incluso importancia, en virtud de que desde el punto de vista material su objeto o contenido (los derechos humanos) va a equipararse al mismo rango de los derechos constitucionales. Por esta vía, los derechos humanos, son igualados a los derechos de la Constitución y



adquieran el rango y valor de los derechos constitucionales y, por tanto, el de la norma fundamental misma.

Siguiendo esta tendencia, la iniciativa que se somete a consideración de la asamblea, propone elevar a rango constitucional en nuestro derecho interno a los derechos humanos internacionales, mediante la instrumentación de dos técnicas cuya aplicación ha resultado eficaz en diversos países (particularmente en Portugal y España), a saber: a) interpretar las normas y libertades consagradas en nuestra Carta Magna de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y con los tratados internacionales sobre dicha materia celebrados por el Estado mexicano; y b) otorgar jerarquía constitucional a los tratados internacionales relativos a derechos humanos.

Con esto, se pretende la apertura en nuestro derecho constitucional al derecho internacional de los derechos humanos y avanzar con ello, en nuestro sistema jurídico, en lo que la doctrina ha denominado Estado internacionalmente limitado en materia de derechos humanos e interpretación de los derechos fundamentales conforme al derecho internacional, con el objeto no sólo de incorporar al derecho interno las convenciones de la materia, sino también de adecuar la actuación de los interpretes de la ley fundamental a los contenidos de aquellos tratados, que se manifestarían así, por imperativo constitucional, en canon hermenéutico de los derechos y libertades fundamentales.

Interpretación de las normas y libertades consagradas en nuestra Carta Magna de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los Tratados Internacionales sobre dicha materia celebrados y aprobados por el Estado mexicano:

Al efecto se propone la adición de un párrafo cuarto al artículo 1o. de la Constitución General de la República que a la letra señalaría: las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades que esta Constitución reconoce, deben ser interpretadas e integradas en armonía con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los tratados sobre las mismas materias, ratificados y aprobados por el Estado.

Insertar esta norma precisamente en el artículo 1o. de la Constitución, tiene como finalidad determinar que toda interpretación de nuestra Carta Magna deba respetar el sistema constitucional de derechos fundamentales como parámetro evaluador de la legitimidad del orden político.

De esta manera, la disposición operará como cláusula de tutela y garantía de los derechos fundamentales, recurriéndose a las normas de los tratados internacionales en materia de derechos humanos cuando existan dificultades de integración e interpretación de los derechos individuales reconocidos constitucionalmente o cuando sean tutelados en mayor medida. O sea, que no sólo se trata de establecer un método auxiliar para desentrañar el significado de dichas normas, sino también en caso que resulten insuficientes e incompletas, las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos y de los tratados sobre las mismas materias acudirán a llenar el vacío, realizando una función integradora.

En este sentido el intérprete habrá de utilizar los métodos hermenéuticos propios de su sistema para desentrañar el sentido de cualquier precepto constitucional, y contrastar dicha interpretación a la luz de la normatividad internacional en materia de derechos humanos. Asimismo, el contenido de las normas internacionales sobre derechos humanos se convertiría en cierto modo en el sustrato constitucionalmente declarado de los derechos y libertades, lo cual implicaría que cuando el legislador o cualquier otro poder público adopte decisiones que, en relación con uno de los derechos fundamentales que la Constitución enmarca, limita o reduce el contenido que al mismo atribuyen los tratados o convenios, la Constitución se infringe.

Situación que incuestionablemente permitirá que valores y principios de derecho internacional en la materia, puedan ser invocados y aplicados por el intérprete, produciéndose una automática ampliación en el ámbito de protección de las personas. Puesto que si bien es verdad que la mayoría de los derechos humanos contenidos en los instrumentos internacionales se encuentran reconocidos en nuestra ley fundamental; también lo es, que en los tratados se encuentran recogidos con mayor

precisión, más aun en los que se refieren a grupos o derechos específicos: niños, mujeres, indígenas, entre otros.

En suma, con la adición de este cuarto párrafo al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: primero, en la práctica la normatividad internacional se convertirá de cierta medida en el contenido constitucionalmente declarado de los derechos fundamentales que enuncia la misma Carta Magna; segundo, se constituye una cláusula de garantía, para impedir que el Estado discrecionalmente pudiera limitar o restringir el ejercicio de los derechos fundamentales, por lo cual se efectúa una remisión a criterios y principios universalmente aceptados.

Jerarquía constitucional de los tratados internacionales relativos a derechos humanos.

Asimismo la iniciativa contempla también adicionar un párrafo segundo al artículo 133 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que textualmente establecería: Los tratados relativos a derechos humanos, celebrados y aprobados por el Estado, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público.

La primera consecuencia jurídica de que los tratados sobre derechos humanos se eleven a jerarquía constitucional y, por consiguiente, integren el bloque de la Constitución, es que vincularían al resto del ordenamiento jurídico, que tendría que sujetarse a ellos al igual que a la propia Carta Magna. O sea, que al igual que la ley fundamental, los tratados sobre derechos humanos serían la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico; todas las personas y los órganos que ejercen el poder público estarían sujetos a ellos y los actos del poder público que atentaran contra los derechos garantizados por esos instrumentos internacionales serían ilícitos y nulos de pleno derecho.

Pero además, la incorporación de los tratados internacionales al bloque de la Constitución trae como consecuencia no sólo su jerarquía constitucional, sino también necesariamente su rigidez. Por tanto, una vez incorporado un tratado relativo a derechos humanos al bloque de la Constitución, el mismo sólo podrá ser denunciado, en los casos en que proceda conforme al derecho internacional, sino siguiendo para ello los procedimientos de enmienda o reforma constitucional.

Por otra parte, al establecerse que prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, otra consecuencia jurídica que derivaría de la adición de este segundo párrafo, sería la prevalencia de los tratados más favorables a los derechos humanos sobre las normas de la propia Constitución.

En la doctrina, esta aplicación preferente de los tratados más favorables a los derechos humanos por encima de la Carta Magna se fundamenta en el principio de la progresividad de los derechos humanos. Los derechos humanos están en constante evolución, y esta evolución ha ocasionado, que por un lado, un mismo derecho sea reconocido en formas cada vez más evolucionadas, en los diversos instrumentos internacionales a través de los años. En otros casos, ese mismo derecho, por la influencia ya sea internacional o interna, es consagrado en los textos constitucionales, con carácter cada vez más favorable a los ciudadanos.

Por lo cual puede ocurrir, que un mismo derecho se encuentre regulado simultáneamente en varios instrumentos internacionales en diversos grados de beneficio a las personas. También puede ocurrir, que ese mismo derecho humano encuentre un reconocimiento mucho más favorable a las personas, en el texto constitucional correspondiente o viceversa en un instrumento internacional.

Situación que indudablemente justifica la aplicación del principio de la cláusula del individuo más favorecido, como método de interpretación. El criterio de la primacía de la norma más favorable a las personas contribuye así a minimizar las posibilidades de conflictos entre instrumentos legales. Del mismo modo, contribuye a obtener una

mayor coordinación entre tales instrumentos en su dimensión tanto vertical (tratados y derecho interno), como horizontal (entre dos o más tratados).

Finalmente, el carácter de auto-ejecutividad o autoaplicabilidad que el proyecto otorga a los tratados sobre derechos humanos, obligando a su observancia inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público, produciría la posibilidad de aplicar sus disposiciones directamente en el derecho interno, sin necesidad de exigir su desarrollo legislativo previo. Dicha característica equivale en derecho constitucional a las normas operativas de la Constitución; es decir, aquellas normas que pueden y deben ser aplicadas de manera directa o inmediata por el juez o la administración, sin necesidad de exigir su desarrollo legislativo previo.

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

**Iniciativa de decreto que adiciona un párrafo cuarto al artículo 1o. y un párrafo segundo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional los tratados internacionales en materia de derechos humanos.**

**Único:** se adiciona un párrafo cuarto al artículo 1o. y un párrafo segundo al artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 1o. ...**

...

...

Las normas relativas a los derechos fundamentales y libertades que esta Constitución reconoce, deben ser interpretadas e integradas en armonía con la Declaración

Universal de los Derechos Humanos y los tratados sobre las mismas materias, ratificados y aprobados por el Estado.

**Artículo 133. ...**

Los tratados relativos a derechos humanos, celebrados y aprobados por el Estado, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno, en la medida en que contengan normas sobre su goce y ejercicio más favorables a las establecidas en esta Constitución y en las leyes de la República, y son de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del poder público.

**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 26 de julio de 2006.

Diputada Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 26 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2061, lunes 31 de julio de 2006

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 52, 56 Y 81 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 26 DE JULIO DE 2006

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 52, 56 y 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

### **Exposición de Motivos**

En las primeras elecciones presidenciales del milenio en México, se pretende consumir un nuevo fraude electoral como el de mil novecientos ochenta y ocho. En aquel año la caída del sistema arrebató el triunfo a Cuauhtémoc Cárdenas. El 2 de julio el golpe de Estado técnico de la derecha pretende arrebatarse la victoria a Andrés Manuel López Obrador.

Existe una exigencia popular en toda la nación de que se cuente voto por voto para que se limpie la elección y todos tengamos certeza de quién verdaderamente ganó. Se trata no sólo de la exigencia de que se cuenten los votos uno por uno, sino de una exigencia de transparencia que resulta de la infinidad de actuaciones ilegales del Instituto Federal Electoral, de dudas sobre los resultados del Programa de Resultados

Electoral Preliminares, PREP, y de las innumerables anomalías al efectuarse los cómputos distritales.

El despliegue de viejas y nuevas prácticas fraudulentas para anular votos legítimos e inyectar votos inexistentes, falsificar actas y resultados, aunadas a los hallazgos sobre el fraude cibernético, han hecho evidente que la crisis de legitimidad de las instituciones democráticas es el rasgo más significativo de la actual realidad mexicana.

Frente a ello es necesario reforzar la fragilidad en la que se fundamenta el actual sistema de representación política para evitar que poderes fácticos coludidos con el Estado sigan siendo capaces de truncar las decisiones mayoritarias de la ciudadanía.

La legitimidad está directamente vinculada a la gobernabilidad, ya que en la medida en que la población acepta el sistema político existente como adecuado y que los gobernantes tienen derecho a ejercer su mandato, en esa medida apoyará la continuidad del sistema democrático.

De esta manera, la elección de los gobernantes, por medios libres y competitivos, junto con la extensión del estado de derecho, que permite la práctica a toda la población de los derechos políticos, son elementos que subyacen en la esencia de toda democracia.

Las elecciones, sin embargo, están supeditadas a dos elementos que condicionan el producto de las mismas y, por consiguiente, su propia operatividad en el sistema político. El primero, se refiere a las estrictas condiciones societarias que están en el origen de actitudes de los individuos en relación con sus patrones de participación política. La orientación hacia el abstencionismo, como consecuencia de miedos históricos, percepciones sobre la inutilidad del proceso electoral o desconfianza generalizada, está en la base de una actitud que tiende a deslegitimar al propio sistema político democrático.

El segundo elemento al que se encuentran supeditadas las elecciones, es su propia operación a través de la adopción de determinados instrumentos que en su conjunto



constituyen los sistemas electorales, y que individualmente tienen potencialmente la posibilidad de contribuir a la gobernabilidad y desempeñar un papel clave en toda transición democrática.

Uno de estos instrumentos electorales es la denominada doble vuelta electoral, o ballottage. El diccionario electoral de Capel define el término doble vuelta electoral o ballottage como la técnica utilizada para obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios como condición para hacerse acreedor al cargo en disputa. En caso de que ninguno de los contendientes alcance dicho porcentaje, deberá celebrarse una segunda votación. La idea tras este mecanismo es posibilitar que quienes resulten electos cuenten con una cuota de legitimidad asegurada por del voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes.

La institución apareció por vez primera en 1852, a raíz de la instauración del segundo imperio de Napoleón III en Francia, para recién la Tercera República volver a ser aplicada y resurgir nuevamente en la Quinta República francesa. En América Latina, tras los procesos de transición a la democracia de los años ochenta, trece países introdujeron la segunda vuelta electoral en sus constituciones, como mecanismo válido para hacer frente a las causas que tradicionalmente han acompañado la descomposición del sistema democrático, en aras de lograr mayor gobernabilidad.

Nueve de estos países latinoamericanos adoptaron una forma más cercana a la fórmula clásica de la doble vuelta electoral, y requieren mayoría absoluta para ganar en la primera elección (Brasil, Colombia, Chile, El Salvador, Guatemala, Haití, Perú, República Dominicana, Uruguay). Mientras que acercándose más a la idea de umbral de legitimidad como condición previa al ejercicio de la Presidencia de la República, en cuatro países se requieren mayorías especiales, inferiores a 50 por ciento más uno, con las siguientes particularidades: Argentina exige, para ganar en la primera vuelta, más de 45 por ciento de los votos válidos, o al menos 40 por ciento de los votos válidos y una ventaja de 10 puntos sobre el siguiente; Nicaragua requiere al menos 45 por ciento de los votos válidos para ganar en la primera vuelta; Ecuador requiere, para ganar en la primera vuelta, una votación superior a 40 por ciento de los votos válidos

con una ventaja de diez puntos de porcentaje sobre el segundo; Costa Rica exige para ganar en la primera vuelta 40 por ciento de los votos válidos.

Con la iniciativa que se somete a consideración de esta soberanía, se pretende introducir la figura jurídico-electoral del ballotaje precisamente en una variante más clásica de doble vuelta electoral que requiere mayoría absoluta para ganar en la primera elección. Y por tanto, a diferencia de los demás países latinoamericanos que han adoptado la fórmula, se propone que su utilización no se limite al Poder Ejecutivo, sino que también se aplique para las elecciones de determinados integrantes de las cámaras del Congreso General, específicamente en las de diputados y senadores que ahora son elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa. Ello, en la búsqueda de consensos que tengan la mayor equivalencia posible en los dos poderes políticos del Estado e impulsar la formación de pactos o alianzas estratégicas para ganar la segunda vuelta, que luego se reflejarían a nivel parlamentario.

Sólo de esta manera, al incorporarla como parte integrante del sistema electoral mexicano, la doble vuelta electoral no sería un elemento aislado, destinado a satisfacer objetivos vinculados con alguno de los órganos o de los ocupantes de uno de los poderes. Y por el contrario, se constituiría en un engranaje incorporado a toda la estructura, en la cual sus distintos componentes se corresponderían entre sí.

Recuérdese que en su concepción original, el ballotaje aplica tanto a nivel de elección presidencial como de miembros del parlamento. Así, el principio funciona y es apto en su totalidad. Limitarlo sólo a la elección del Presidente de la República desnaturalizaría el modelo; provocaría una especie de asincronía y su instrumentación podría resultar contraproducente. Otro inconveniente de aplicar el sistema sólo al Ejecutivo y no al Legislativo, es que podría crearse un desfase entre ambos poderes, y sabido es que la democracia constitucional es producto de colaboración y coordinación de los poderes, con independencia a la existencia de una oposición garantizada.

Como toda modificación que se introduce en la normativa electoral de un Estado, la figura generaría importantísimas consecuencias en el sistema político mexicano. Estos

cambios repercutirían particularmente sobre el sistema de partidos políticos; sobre el logro de mayor consenso a favor de los individuos que resulten electos; sobre el modo como se canalizan las ofertas políticas en el electorado; sobre la relación Ejecutivo-Legislativo, para sólo mencionar algunos de los efectos más notorios.

Respecto del primer efecto, la elección de doble ronda electoral, aplicada tanto al titular del Poder Ejecutivo como a determinados miembros del Legislativo, resultaría un remedio sumamente útil para evitar uno de los vicios más graves que afrontará nuestro sistema de partidos políticos en el futuro inmediato, cual es la proliferación de agrupaciones, sin que su existencia provenga de una identificación concreta con la ideología y los intereses de un sector de la comunidad nacional, sino como el producto de un mero cálculo o especulación, encaminados a la obtención de ventajas políticas.

Un instrumento tan severo en cuanto a la posibilidad de acceder a los cargos, generará rápidamente la necesidad de formar coaliciones, alianzas y todo tipo de entendimientos entre partidos, a efecto de ver acrecentadas sus posibilidades electorales. Como consecuencia de ello, el número de partidos tenderá a disminuir y podrán configurarse pocas alternativas, pero fuertes y claramente definidas en lo ideológico y representativas de distintos sectores sociales. Inclusive, la escena política experimentará una inclinación proclive a la polarización, la que indudablemente será susceptible de traducirse, ahora sí, en una confrontación bien definida ante la sociedad entre derechas e izquierdas.

Además, derivado de la propia mecánica del proceso a que lleva su aplicación, la institución posibilitará que quienes resulten electos cuenten con una cuota de legitimidad asegurada, producto del voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes. En efecto, de resultas de este procedimiento, el elector, en la primera vuelta elige a su candidato predilecto, mientras que de producirse una nueva ronda electoral, deberá optar entre uno de los candidatos que han sido más votados, decidiéndose por el candidato que le parezca mejor capacitado para el cargo en cuestión. Es decir que en primera instancia, el ciudadano vota con el corazón, en tanto que en la segunda oportunidad es la razón la que juega el papel principal.

Y es que cuando la elección se hace mediante un sistema de mayoría relativa, puede esperarse que tanto en el electorado como en los partidos políticos se genere la expectativa de que la elección será resuelta en esa primera vuelta, de modo que los electores a la hora de decidir su voto toman en cuenta cuáles son los candidatos que aparecen con la mayor opción y tienden a decidirse por uno de ellos. Es decir, los electores de partidos sin opción tienden a apartarse de éstos a favor de alguno de los mejores colocados, provocándose una ficticia, engañosa y transitoria concentración del voto popular.

En cambio, cuando se exige una mayoría absoluta para ganar en la primera vuelta, y se prevé una segunda entre los candidatos más votados, la experiencia demuestra que lo usual será que ese efecto de concentración momentánea del voto no se produzca. En la primera vuelta, los electores no se sentirán presionados a votar por uno de los candidatos con mayor opción. Por el contrario, se ven estimulados a votar por su candidato favorito en la primera vuelta, contribuyendo así a fortalecerlo para las negociaciones previas a la elección definitiva.

De acuerdo con el proyecto, la doble vuelta para la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos estaría regulada en el artículo 81 de la Constitución General de la República; mientras que para la elección de diputados y senadores bajo esta fórmula, será necesario reformar y adicionar los artículos 52 y 56 constitucionales. En este punto de la iniciativa, debe destacarse que a diferencia de lo que ocurriría en la segunda vuelta para la elección de diputados y senadores, que serían elegidos mediante este procedimiento, a la que podrían concurrir todos los candidatos que hubieren obtenido al menos 10 por ciento de los sufragios emitidos, en la segunda vuelta de la elección del titular del Poder Ejecutivo, únicamente podrán converger los dos candidatos más votados.

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

**Decreto que reforma y adiciona los artículos 52, 56 y 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para introducir la doble vuelta electoral o ballotaje en las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de diputados y senadores integrantes del Congreso General.**

**Único.** Se reforman y adicionan los artículos 52, 56 y 81 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 absoluta, mediante el sistema de distritos electorales uninominales; y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Si a la elección de diputados electos según el principio de votación mayoritaria absoluta se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido más de diez por ciento de los votos válidos y en ella resultará electo aquél de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios. Esta nueva votación se verificará el trigésimo día después de efectuada la primera, si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente al referido trigésimo día. El partido o movimiento político postulante podrá nominar para la segunda votación a otro individuo para reemplazar a su candidato original.

**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 absoluta y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría 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.

Si a la elección de senadores electos según el principio de votación mayoritaria absoluta se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido más de diez por ciento de los votos válidos y en ella resultará electo aquél de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios. Esta nueva votación se verificará el trigésimo día después de efectuada la primera, si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente al referido trigésimo día. El partido o movimiento político postulante podrá nominar para la segunda votación a otro individuo para reemplazar a su candidato original.

Los 32 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 su totalidad cada 6 años.

**Artículo 81.** El presidente será elegido en votación directa y por mayoría absoluta de los sufragios válidamente emitidos, en los términos que disponga la ley electoral. Si a la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido las dos más altas mayorías relativas y en ella resultará electo aquél de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios. Esta nueva votación se verificará el trigésimo día después de efectuada la primera, si ese día correspondiere a un domingo. Si así no fuere, ella se realizará el domingo inmediatamente siguiente al referido trigésimo día.

El partido o movimiento político postulante podrá nominar para la segunda votación a otro individuo para reemplazar a su candidato original. En caso de muerte o incapacidad física permanente de alguno de los dos candidatos con mayoría de votos, su partido o movimiento político podrá también inscribir un nuevo candidato para la

segunda vuelta. Si no lo hace o si la falta obedece a otra causa, lo reemplazará quien hubiese obtenido la tercera votación; y así en forma sucesiva y en orden descendente.

### **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 26 de julio de 2006.

Diputada Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 26 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2061, lunes 31 de julio de 2006

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FERNANDO ALBERTO GARCÍA CUEVAS Y JOSÉ PORFIRIO ALARCÓN HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 26 DE JULIO DE 2006

Los que suscriben, ciudadanos diputados federales Fernando Alberto García Cuevas y José Porfirio Alarcón Hernández, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura al 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, y demás relativos, someten a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Entre las facultades que tiene constitucionalmente el Poder Legislativo federal está citar a funcionarios públicos a comparecer para que informen del estado que guardan los asuntos de las dependencias y entidades a su cargo, y también pueden ser requeridos en el curso de investigaciones sobre presuntas anomalías o irregularidades que hayan tenido lugar en los mismos.

Es ya común, tanto para los funcionarios como para los legisladores, que después del Informe de Gobierno que el Presidente de la República rinde ante el Congreso de la Unión se presente un caudal de comparecencias de secretarios de despacho, primero, y en los meses siguientes, de titulares de dependencias y de entidades públicas.



Y durante éstas, podemos dar cuenta de escauceos, enfrentamientos verbales, opiniones divergentes, apoyos, explicaciones, disculpas, etcétera, mientras que el funcionario en turno apura sus intervenciones, a veces presionado, a veces enfadado, a veces hasta agredido, pero siempre con el convencimiento de que después de esas tres horas amargas o difíciles volverá a su despacho sin más responsabilidad de la que puede derivarse de los compromisos, explicaciones o acuerdos verbales a que pudo haber llegado durante su intervención ante los legisladores.

Cierto, los servidores públicos, si fallan gravemente en sus encargos, son susceptibles de juicio político, pero todos aquí conocemos las dificultades para echar a andar ese procedimiento, el cual incluso puede ser detenido con una mayoría en la subcomisión correspondiente. Por ello proponemos que los comparecientes ante el Congreso de la Unión lo hagan bajo protesta de decir verdad, y que puedan ser susceptibles de ser reconvenidos con las penas que se imponen a quienes declaren con falsedad ante autoridades distintas de la judicial.

En congresos de otros países, concretamente derivado de una revisión de procedimientos legislativos de Estados Unidos, Canadá, España y Francia, quien declara ante el Pleno del Congreso, o ante uno de sus comités o comisiones, lo hace bajo juramento de decir la verdad, en el caso anglosajón, y en el caso de los sistemas parlamentarios de corte romano-germánico, bajo la protesta de no declarar con falsedad. La inobservancia de ese compromiso, en todos los casos, está penada judicialmente, además de los costos políticos que ello implicaría.

Otra de nuestras propuestas, que adiciona el mismo artículo 93 constitucional, deriva de los sucesos que todos hemos observado recientemente respecto de varios presuntos casos de tráfico de influencias que algunas dependencias o entidades han cometido en favor de miembros cercanos al poder presidencial o de secretarios de despacho. Se han creado comisiones investigadoras, de corte plural, que han tratado de averiguar la verdad en esos asuntos que tanto lesionan la credibilidad de la clase política mexicana ante la ciudadanía. Las conclusiones de éstas no han dejado satisfecha a la mayoría, ya sea por la dificultad de efectuar esas investigaciones, por la

capacidad de los organismos públicos de ocultar los hechos o porque verdaderamente no hay delito que perseguir, aunque sí hayan tenido lugar conductas éticamente condenables.

Lo cierto es que el Poder Legislativo está limitado en lo que se refiere al poder para citar a comparecer a ciudadanos, facultad que, lo sabemos, está reservada a las instituciones investigadoras e impartidoras de justicia. Sin embargo, consideramos necesario otorgar al Poder Legislativo esa atribución únicamente en los casos en que las actividades de un particular con una dependencia o entidad se presuman delictivas o ilegales. Por ello proponemos definir constitucionalmente esa atribución, cuando sea el caso de que se vea inmiscuido un ciudadano en el curso de cualquier investigación que el Congreso, por sí mismo o mediante cualquier comisión o comité facultado para ello, efectúe respecto de alguna dependencia o entidad pública, o el asunto investigado derive de las actuaciones de cualquiera de las ramas del poder público.

Por ello, compañeros legisladores, con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo Único.** Se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 93.** Los secretarios del despacho y los jefes de los departamentos administrativos, luego que esté abierto el periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guarden sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los secretarios de Estado, al procurador General de la República, a los jefes de los departamentos administrativos, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, para que informen cuando se discuta

una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades. Asimismo, podrán citar a cualquier otra persona cuyo desempeño de actividades haya tenido relación con alguna entidad o asunto de carácter público, cuando se requiera su dicho en el curso de averiguaciones relacionadas con ese asunto o entidad.

Todo el que comparezca ante el Congreso, ante alguna de sus Cámaras o ante cualquiera de sus comisiones o comités lo hará bajo protesta de decir verdad, y será previamente apercibido de las penas que reciben quienes declaran con falsedad ante una autoridad distinta de la judicial.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal.

### **Transitorio**

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los veintiséis días del mes de julio del año dos mil seis.

**Diputados:** José Porfirio Alarcón Hernández, Fernando Alberto García Cuevas (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 26 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2061, lunes 31 de julio de 2006

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 135 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS FERNANDO ALBERTO GARCÍA CUEVAS Y JOSÉ PORFIRIO ALARCÓN HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 26 DE JULIO DE 2006

Los que suscriben, ciudadanos diputados federales Fernando Alberto García Cuevas y José Porfirio Alarcón Hernández, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional en la LIX Legislatura al 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, y demás relativos, presentan a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que reforma y adiciona el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Nuestra Carta Magna, máximo documento jurídico que ha normado la vida de nuestro país en su época contemporánea, ejemplo de órgano rector para numerosas constituciones de América Latina y de la cual ha derivado un sinnúmero de leyes reglamentarias y secundarias, tiene también la facultad de renovarse y reformarse con los requisitos que le han sido propios desde su creación.

El Constituyente de 1917 plasmó, con gran visión, responsabilidad y sentimiento de fundación de una patria nueva, el documento que nos rige hasta hoy, con las adecuaciones que ha sido preciso hacer hasta el momento: algunas necesarias, muchas imprescindibles y otras más, por desgracia, cosméticas o accesorias,

correspondientes al deseo del mandatario en turno o de la mayoría legislativa predominante.

Hasta el presente mes y desde su creación, en 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha experimentado 438 modificaciones, de las que 427 corresponden a los artículos 1o. a 136, 9 en los transitorios y 2 más en los transitorios de decretos de reforma. De esas reformas, 28 han tenido lugar durante la presente administración, 77 en el mandato del Presidente Ernesto Zedillo y 55 en el gobierno de Carlos Salinas de Gortari. Y 65 más se efectuaron en el sexenio de Miguel de la Madrid, 34 en el régimen de López Portillo y 40 en el periodo de Luis Echeverría, en tanto que durante el gobierno de Díaz Ordaz se llevaron a cabo 19 reformas constitucionales, 11 en el sexenio de López Mateos y únicamente 2 en el periodo gubernamental de Ruiz Cortines.

Ilustramos lo anterior, compañeros legisladores, a fin de resaltar la notable diferencia entre los deseos reformadores de los mandatarios o de las legislaturas en turno.

Es verdad que nuestra Carta Magna ha necesitado, y necesita, reformas integrales. Es verdad que nuestro máximo ordenamiento jurídico ha de adecuarse a los tiempos modernos.

El jurista Miguel Carbonell señala las dos razones por las que es necesario que se presente una reforma constitucional: a) como una forma de adaptar el texto constitucional a una cambiante realidad política; y b) como una forma de ir cubriendo las lagunas que pueda tener el texto en sí mismo. Y, continúa el jurista, cuando se opta por una reforma constitucional, también se está optando por poner encima del texto vigente unas necesidades, reales o supuestas, que se valoran más que el estado de cosas hasta entonces establecido.

Sin embargo, es precario el equilibrio entre el apetito, justificado o no, de reformas constitucionales, y el mantenimiento del texto original. Carbonell continúa, citando a James Bryce: "La estabilidad de una Constitución es una cualidad muy deseable

porque da a las conciencias de los ciudadanos una sensación de seguridad". Señala que si el texto es sometido a cambios con demasiada frecuencia, es probable que se debiliten tanto su normatividad como el sentimiento constitucional.

Por ello llamamos su atención sobre la necesidad de reformar el procedimiento de reformas constitucionales. No nos oponemos a ellas, que quede claro. Simplemente, queremos resaltar que la idea del Constituyente era que la Carta Magna sí era susceptible de reformas, siempre que una mayoría de legisladores y de legislaturas estatales estuvieran de acuerdo en ello. Así, quiso asegurarse de que era preciso un consenso amplio para que la Constitución pudiera reformarse.

Ahora bien, si atendemos al texto actual, éste señala que las modificaciones podrán efectuarse **con el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes**, lo cual encierra un peligro potencial que va en contra, consideramos, del verdadero espíritu del legislador, ya que podría ser que la Cámara de Diputados estuviera en sesión con su mínimo quórum, es decir, 251 legisladores; entonces, la exigencia para aprobar una reforma constitucional sería de las dos terceras partes de los individuos presentes, lo cual arrojaría un número de 167 diputados, de los 500 que forman la Cámara de Diputados. Es decir, podría darse el caso de que con la aprobación de sólo 167 legisladores, que precisamente es casi la tercera parte de su total, se aprobara una reforma constitucional en la Cámara baja. Lo mismo sucede en el Senado: de acuerdo con el texto actual, únicamente 44 de sus 128 integrantes pueden proceder a una reforma de la Carta Magna.

Proponemos una adición del artículo 135, en el sentido de que es necesario el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, pero siempre que éstos sumen por lo menos la mitad de los legisladores activos de cada una de la Cámaras; es decir, 250 en el caso de la Cámara de Diputados y 64 en el caso del Senado de la República. Estamos seguros de que ello contribuirá a reforzar el espíritu del Constituyente del 17, en el sentido de mesura en los intentos reformistas que no están suficientemente sustentados.

En ese sentido, honorable asamblea, y con fundamento en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de

**Decreto que reforma y adiciona el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

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

**Artículo 135.** La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de ella, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, **pero siempre que éstos constituyan por lo menos la mitad de los legisladores activos de cada una de las Cámaras**, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

**Transitorio**

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

Salón de sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los veintiséis días del mes de julio del año dos mil seis.

**Diputados:** Fernando Alberto García Cuevas, José Porfirio Alarcón Hernández (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 26 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2065, viernes 4 de agosto de 2006

---

QUE ADICIONA UN SEGUNDO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA IRMA FIGUEROA ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 2 DE AGOSTO DE 2006

La que suscribe, Irma Figueroa Romero, en su carácter de diputada federal perteneciente a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa, al tenor la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La Ley para la Coordinación de la Educación Superior establece en el artículo 3o. que el tipo educativo superior es el que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006 señala:

La educación superior es un medio estratégico para acrecentar el capital humano y social de la nación, y la inteligencia individual y colectiva de los mexicanos; para enriquecer la cultura con las aportaciones de las humanidades, las artes, las ciencias y las tecnologías; y para contribuir al aumento de la competitividad y el empleo requeridos en la economía basada en el conocimiento...



Las instituciones de educación superior realizan una o varias de las actividades siguientes: docencia; investigación científica, humanística y tecnológica; estudios tecnológicos; y extensión, preservación y difusión de la cultura, según la misión y el perfil tipológico de cada una.<sup>1</sup>

Asimismo, el programa señala que en el posgrado, "la matrícula se distribuye por niveles en la forma siguiente: 21.9 por ciento en especialidad, 71.1 por ciento en maestría y 7 por ciento en doctorado. Las instituciones públicas atienden 59.4 por ciento de la matrícula y las instituciones particulares el 40.6 por ciento restante".<sup>2</sup>

La Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) señala en *La educación superior en el siglo XXI* diversos desafíos de la educación superior mexicana, como los siguientes:

Constituirse en "la puerta de acceso a la sociedad del conocimiento... en el sentido más amplio, que la propone como un espacio de innovación permanente e integral, clave para la articulación de una nueva concepción social que persiga un crecimiento autosostenido y un desarrollo más equitativo".

Atender con calidad a una población estudiantil en constante crecimiento, como resultado de la dinámica demográfica del país y la expansión de la matrícula de los niveles básico y medio superior. La matrícula de educación superior, que en 1999 superó la cifra de 1.8 millones de estudiantes, en el año 2020, de acuerdo con los diferentes escenarios probables, podría llegar a casi 5 millones. El sistema de educación superior deberá además proporcionar servicios a un número significativo de profesionistas y público en general que acudirá a las instituciones de educación superior para actualizar sus conocimientos.

Ofrecer servicios educativos de gran calidad que proporcionen a los estudiantes una formación que integre elementos humanistas y culturales con una sólida capacitación técnica y científica. De esa manera, los egresados universitarios podrán estar en condiciones de insertarse en el proceso de desarrollo de nuestro país promoviendo activamente una cultura científica y tecnológica, así como los valores del crecimiento sustentable, la democracia, los derechos

humanos y el combate de la pobreza, con miras a una sociedad global, armónica y solidaria en la que prevalezcan dichos principios.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura ha señalado para 2005, que México contaba con una matrícula de 2 millones 322 mil 781 jóvenes en nivel superior, "de una población total de 103.301 millones, pero sólo 225 de cada 10 mil habitantes llegan a la universidad".<sup>3</sup>

En análisis realizados sobre la legislación que rige el sistema de educación superior en México, la ANUIES señala que ha identificado diversas limitaciones normativas para una adecuada regulación de la educación superior que tome en cuenta las transformaciones que han operado en los años recientes. Los costos sociales y educativos del actual marco normativo son causados por la inadecuación de las normas existentes a la nueva configuración de la educación superior.

En el ánimo respetuoso de contribuir a un mejor marco normativo de la educación superior en México, considero que debe adicionarse la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el artículo 3o., a fin de establecer la obligación para que el Estado mexicano confiera prioridad a que todos los individuos puedan contar con educación superior gratuita de calidad.

Por lo expuesto, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, me permito someter a consideración de este honorable Congreso la siguiente

**Iniciativa que adiciona un segundo párrafo a la fracción V del artículo 3o. constitucional, para quedar como sigue:**

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

...

...

...

...

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

**El Estado tiene la obligación de priorizar que todos los individuos mexicanos puedan contar con una educación superior gratuita de calidad.**

...

...

...

**Notas:**

1 Secretaría de Educación Pública, Programa Nacional de Educación 2001-2006, página 182.

2 *Ibíd.*, página 187.

3 Muñoz, Alma. "México, con bajo porcentaje de matriculados en enseñanza superior", *La Jornada*, viernes 2 de junio de 2006.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de agosto de 2006.

Diputada Irma Figueroa Romero (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 2 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2065, viernes 4 de agosto de 2006

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CLAUDIA RUIZ MASSIEU SALINAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 2 DE AGOSTO DE 2006

De conformidad con lo dispuesto 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, la suscrita, diputada integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, propone a esta asamblea la aprobación de la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Desde siempre, la forma de ejercer el poder ha estado en el centro del debate político vinculado a la preocupación por establecer mecanismos que permitan su limitación y control.

Vincular las nociones de control y de Constitución supone concebir ésta no sólo como un conjunto de normas jurídicas de máximo rango que regulan la organización del Estado y las relaciones básicas de éste con los ciudadanos, sino también como el orden en el que el poder se legitima y cuya función política es poner límites jurídicos al ejercicio del poder.

Así, tenemos que dentro de los controles políticos ocupa un papel muy destacado el control que el Parlamento ejerce sobre el Ejecutivo. Este control, innato a las formas parlamentarias de gobierno, está presente también, con sus propias particularidades, en los sistemas presidenciales en los que, si bien el Legislativo no puede remover al Ejecutivo y -en sentido inverso- éste no puede disolver el Parlamento, existe una fuerte actividad de vigilancia del Poder Legislativo sobre los actos del Ejecutivo.

Por una parte, la Constitución configura y ordena los poderes del Estado por ella creados y, por otra, establece los límites del ejercicio del poder y las reglas de colaboración entre los componentes del Estado, lo que supone el establecimiento de un sistema de competencias delimitadas y atribuidas a cada uno de los poderes constituidos. Es dentro de este contexto que la Constitución atribuye al Poder Legislativo Federal la facultad de controlar y fiscalizar las funciones del Ejecutivo.

En este sentido, las comisiones parlamentarias son órganos imprescindibles para el desarrollo normal del trabajo formal y materialmente legislativo; y aunque en los modernos sistemas políticos la organización y funcionamiento de las comisiones parlamentarias son reguladas en algunas normas constitucionales, como es el caso español, aparecen sistematizadas fundamentalmente en los reglamentos internos de las Cámaras.

En nuestro país, la facultad de crear comisiones de investigación se introdujo en 1977, en el artículo 93, mediante reforma constitucional que adicionó el párrafo tercero, que establece:

"Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de dichos organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal".

Dos fueron los objetivos que perseguía esta adición y se reflejaron en la exposición de motivos de la iniciativa presidencial:

1) Era necesario -dado que se han multiplicado en número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal- encontrar fórmulas que permitieran vigilar mejor las actividades de esos organismos;

2) El párrafo en cuestión persigue que el Congreso coadyuve en forma efectiva en las labores de supervisión y control que realiza el Poder Ejecutivo respecto a esas corporaciones, y que esta facultad se encuadre también dentro del marco de equilibrio que se busca entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.

Derivado de esta reforma, se concedió facultad a las comisiones para pedir, por conducto de su presidente, a los archivos y oficinas de la nación la información y copia de documentos que requieran para el despacho de sus negocios, siempre que el asunto a que se refieran no sea de los

que deban conservarse en secreto, que deberán ser proporcionados en términos de ley. La negativa a entregarlos en los plazos pertinentes autorizará a las comisiones para dirigirse en queja al titular de la dependencia o al Presidente de la República. Asimismo, las comisiones son facultadas para entrevistarse con los funcionarios públicos, quienes están obligados a guardar a los legisladores las consideraciones debidas.

Sin embargo, nos parece que existe una omisión en relación con el ámbito material de actuación de las comisiones de investigación, por lo tanto proponemos que se amplíe para rebasar el límite impuesto de que las investigaciones versen sólo sobre organismos descentralizados o empresas de participación estatal, a fin de que este tipo de comisiones puedan investigar a organismos constitucionales autónomos, así como cualquier asunto de interés público. Así las cosas, cada una de las cámaras del Congreso de la Unión podrá, de acuerdo con las competencias que les confieren los artículos 73, 74 y 75 de la Constitución, crear sus propias comisiones de investigación.

Por otra parte, cabe señalar que la posibilidad de requerir información es una facultad indispensable para este tipo de comisiones; no obstante lo anterior, en nuestro texto constitucional no existe regulación expresa que establezca el modo y la forma en la que los parlamentarios puedan recabar información del gobierno o de la administración pública. Cabe señalar que, en la práctica, es bastante usual que los funcionarios hagan caso omiso del llamado de las comisiones de ambas Cámaras o, si lo hacen, lo hagan de forma incompleta y tardía. De esta forma, la presente iniciativa pretende establecer las bases sobre las cuales las comisiones ordinarias, las de investigación, las bicamerales y las especiales de ambas Cámaras, así como las comisiones de la Comisión Permanente puedan acceder a todo tipo de información.

Otra de las facultades que proponemos deben tener las comisiones de que ya se ha hecho mención es requerir la comparecencia de cualquier persona vinculada con el objeto de la investigación, a fin de que sea interrogada, con excepción del Presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual deberá entregar toda la información requerida que conlleve a conocer la verdad, estableciendo sanción a quien se negare a ello.

Finalmente, se establece la facultad para que las comisiones puedan solicitar, por escrito, a la administración pública centralizada y paraestatal, al procurador general de la República, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Auditoría Superior de la Federación y a los órganos constitucionales autónomos los datos e informes que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

Por lo anteriormente expuesto, la suscrita diputada federal presenta a la consideración de esta honorable asamblea el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Artículo Único.-** Se reforma el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 93. ....**

Cualquiera de las Cámaras **o, en sus recesos, la Comisión Permanente** podrán citar a los secretarios de Estado, al procurador general de la República, así como a los directores y administradores de los organismos descentralizados federales, de las empresas de participación estatal mayoritaria **u órganos constitucionales autónomos** para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades.

**Para el logro de su objeto, las comisiones de ambas Cámaras, así como las de la Comisión Permanente** podrán citar a comparecer a cualquier persona, con excepción del Presidente de la República y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Las Cámaras, a pedido de una cuarta parte de sus miembros, tratándose de los diputados, y de la mitad, si se trata de los senadores, tienen la facultad de integrar comisiones para investigar el funcionamiento de **los organismos que integran la**

administración pública centralizada y paraestatal y los órganos constitucionales autónomos, así como cualquier otro asunto de interés público.

Dichas comisiones podrán además solicitar por escrito a los titulares de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada y paraestatal, al procurador general de la República, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la Auditoría Superior de la Federación y a los órganos constitucionales autónomos los datos e informes que estimen necesarios para el cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales. Los servidores públicos que sin causa justificada nieguen los informes requeridos o los proporcionen falsos o incompletos estarán sujetos a las responsabilidades administrativas y penales a las que haya a lugar.

Los resultados de las investigaciones se harán del conocimiento del Ejecutivo federal y serán públicos.

#### **Transitorio**

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

Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, México, DF,  
a 2 de agosto de 2006.

Diputada Claudia Ruiz Massieu Salinas (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 2 de 2006.)



# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2071, lunes 14 de agosto de 2006

---

## QUE REFORMA EL ARTÍCULO 43 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO TOMÁS CRUZ MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE AGOSTO DE 2006

El suscrito diputado federal, Tomás Cruz Martínez, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, en relación con el 73, fracción III, 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, de permite poner a la consideración de la Cámara de Diputados iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conforme a las siguientes

### **Consideraciones**

El nacimiento de México como entidad política, se remite a la llegada del pueblo nómada mexica a las tierras planas del hoy conocido Valle de México. A partir de entonces, con el asentamiento y desarrollo de este pueblo y su relación predominante con otras comunidades y culturas, que llega a influir hasta en la cultura mesoamericana, se funda y se registra la constitución de una de las ciudades más importantes del continente y posteriormente del mundo.

Desde la época prehispánica, la ciudad de México ha sido uno de los centros del poder político, social, económico y cultural. Su evolución histórica como sabemos, nos remite a tres estados fundamentalmente: la época prehispánica, colonial y a la creación de México como estado independiente.

Toda la historia de México, particularmente como estado soberano, esta sujeta en lo esencial, desde la constitución de sus estados, economía, sistema político, sociedad y aún su cultura, a las decisiones provenientes y que se generan desde el centro de poder que es la Ciudad de México, lugar donde reside su entidad federativa y la cual desde 1824 se constituye como Distrito Federal.

Durante esta etapa, estudiosos comparten la idea, de que el último movimiento más importante del siglo XX para el país: la Revolución Mexicana, es un movimiento de la periferia contra el centro; es decir, contra la enorme concentración o centralización del poder.

En consecuencia, la idea de república federada, no tiene su origen en la real constitución de estados federados con autonomía y soberanía propias, sino que obedecieron más bien, a la coordinación del poder local regional de cada estado, con el poder central federal. Paradójicamente el movimiento armado de 1910, tuvo entre otras cosas, como una de sus consecuencias, el acrecentamiento de tal centralización.

Sin embargo, el proceso de transición democrática registrado durante las últimas tres décadas; el crecimiento imprevisto de la población; el desarrollo de la ciencia y la tecnología, así como el papel fundamental de la economía, a través de los resortes del mercado, exigen de una nueva organización política en los diferentes niveles de gobierno y del diseño y el nuevo perfil en las instituciones de gobierno. Así, la urbanización particularmente de la denominada Zona Metropolitana del Valle de México (o zona conurbada), que pertenece al estado de México, encuentra su desarrollo específico principalmente a partir de la mitad del siglo pasado, paralelamente a la del Distrito Federal, la cual requiere de una nueva organización política y territorial, pensada a partir de las características sociales y políticas que le son propias, y así definir un futuro con certidumbre para las generaciones futuras.

Por consiguiente, el propósito legal y legítimo de esta iniciativa, esta en reformar la región de la Zona Metropolitana del Valle de México, como una más de las entidades

federativas; Por lo que dejamos a consideración de la Soberanía del Congreso de la Unión la presente iniciativa de reforma constitucional.

### **Antecedentes**

Una vez consumada la independencia de México el 27 de septiembre de 1821, el gobierno de México quedó a cargo de una Junta Provisional que se encargó de redactar el Acta de Independencia y de organizar el Congreso constituyente, el cual quedó establecido el 24 de febrero de 1822; posteriormente, la Junta Provisional convocó a las provincias que conformaban el país, entre ellas las de México y Guatemala (que entonces estaba unida a México), para elegir el segundo Congreso.

El 22 de mayo, Agustín de Iturbide se declaró emperador, pero su monarquía duró tan sólo 10 meses, pues en marzo de 1823 renunció al trono y provisionalmente, el gobierno quedó resguardado por un Supremo Poder Ejecutivo que después convocó a un nuevo Congreso y cuyos diputados acordaron como forma de gobierno para México el sistema federalista, es decir, un gobierno republicano conformado por estados libres y soberanos.

El 31 de enero de 1824, el Congreso aprobó el Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, también conocida como Acta Constitutiva de la Federación. De dicho documento destaca el artículo 5o. que decía: "La nación adopta para su gobierno la forma de República Representativa Popular Federal..." Asimismo, el artículo 7o. hacía referencia a los territorios y estados que integrarían la federación. Los territorios fueron: el Interno de Occidente, integrado por Sonora y Sinaloa; el Interno de Oriente, formado por Coahuila, Nuevo León y Texas; el Interno del Norte, compuesto por Chihuahua, Durango y Nuevo México. Los estados fueron: México, Guanajuato, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Jalisco, Yucatán, Zacatecas y Nuevo Santander -que después se llamó Tamaulipas-, las dos californias unificadas y el de Colima, segregado de Jalisco.

El Acta Constitutiva de la Nación Mexicana, es considerada como un anteproyecto de la Carta Magna y fue el primer paso de México al federalismo, entendido éste como la unión de los estados libres y autónomos. Finalmente, el 4 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se reafirmaron los principios republicanos y federalistas ya expuestos en el Acta Constitutiva; se confirmó la soberanía nacional y la independencia de los estados, y se determinó la organización de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial. En busca de una sede para el establecimiento de los poderes, el 18 de noviembre de 1824 la ciudad de México fue declarada capital de los Estados Unidos Mexicanos.

La promulgación de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, en cuyo artículo 4o. declaraba: "La nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal". Con esta base, el Supremo Poder de la Federación quedó dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial e igual sucedió para cada uno de los estados.

Tras varios años de pugnas entre centralistas y federalistas, el Plan y la Revolución de Ayutla abrieron el camino a la Reforma y a la instalación definitiva del federalismo en el país. En 1857 el Congreso General Constituyente expidió la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos que reafirmó el federalismo como forma de gobierno para la nación mexicana; lo mismo haría la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 -actualmente en vigencia- al señalar que México es una república representativa, democrática y federal, formada por estados libres y soberanos; éstos últimos, a su vez, divididos en municipios.

### **La formación del estado de México**

La Nueva España estuvo dividida territorialmente en 23 provincias mayores; de ellas, las de México, Puebla, Tlaxcala, Antequera (Oaxaca) y Valladolid (Michoacán) formaban el Reino de México.

Este tipo de división ocasionó algunos problemas de organización, por lo que en 1786 se trató de unificar la forma de gobierno y se establecieron 12 intendencias y 4 provincias internas, Las doce intendencias eran las de México, Puebla, Veracruz, Oaxaca, Mérida, Valladolid, Guadalajara, Zacatecas, Guanajuato, San Luis Potosí, Antigua California y Nueva California (de estas, la de México fue la de mayor importancia, por concentrarse ahí todas las funciones administrativas). Las provincias internas fueron: Nuevo Santander (Tamaulipas), Texas, Coahuila y Nuevo León.

La intendencia de México -a la que pertenecía el actual estado de México- se integraba por el siguiente territorio: la capital del virreinato; las alcaldías de Mexicaltzingo, Chalco, Tlayacapan, Coyoacán, Tacuba, Cuautitlán, San Cristóbal Ecatepec, Tula, Yahualica, Huejutla, Meztitlán, Zimapan, Tulancingo, Jilotepec, Huichapan, Tetepango, Mixquiahuala, Atitalaquia, Actopan, Otumba, San Juan Teotihuacán, Pachuca, Zempoala, Ixmiquilpan, Texcoco, Xochimilco, Cuernavaca, Tixtla, Chilapa, Malinalco, Sultepec, Temascaltepec, Tetela del Río, Zacualpan, Ichcateopan, Tenango del Valle, Metepec, Ixtlahuaca, Taxco, Iguala, Tlapa, Igualapa, Zacatula, Apan y Tepepulco; los corregimientos de Toluca, Lerma y Querétaro, y el gobierno de la ciudad de Los Reyes y del puerto de Acapulco.

El Acta Constitutiva de la Federación por la que se convocó a los estados a organizar provisionalmente sus respectivos gobiernos autónomos y a redactar sus constituciones internas, fue el punto de partida del federalismo en la entidad mexiquense. El Congreso nacional dispuso que en todos los estados se llevaran a cabo ceremonias para jurar, observar y obedecer el Acta Constitutiva. Con base en esta disposición, el 29 de febrero de 1824, en el atrio de la Iglesia Parroquial de Toluca, las autoridades civiles, militares y religiosas hicieron lo propio y lo mismo hizo el Congreso del estado de México en la ciudad de México el 2 de marzo, cuando sesionó por primera vez en el antiguo edificio de la Inquisición. Ese mismo día, por decreto del Congreso, se determinó que Melchor Múzquiz continuaría como jefe político de la provincia de México; dicho nombramiento le había sido otorgado por el Supremo Poder Ejecutivo el 3 de diciembre de 1823.

Dos días después, los diputados designaron gobernador del estado a Manuel Gómez Pedraza y teniente gobernador a Melchor Múzquiz; sin embargo, el primero declinó el cargo y, automáticamente, Múzquiz asumió la titularidad del Poder Ejecutivo hasta el 17 de septiembre de 1824, cuando fue nombrado oficialmente gobernador de la entidad.

Mientras los diputados del Congreso estatal trabajaban en la redacción de la Constitución local, expidieron la Ley Orgánica Provisional para el Arreglo del Gobierno Interior del estado, que fue jurada y publicada el 16 de agosto de 1824. Dicha ley permitió organizar provisionalmente a la entidad de acuerdo al sistema republicano, señalar las atribuciones y obligaciones de los poderes Ejecutivo y Legislativo y marcar las primeras pautas para la creación del Judicial; por otra parte, el territorio estatal quedó dividido en ocho distritos: Acapulco, Cuernavaca, Huejutla, México, Taxco, Toluca, Tula y Tulancingo. En esa época, el territorio del estado de México tenía una extensión aproximada de 120 mil kilómetros cuadrados, su jurisdicción comprendía el actual Distrito Federal, gran parte del estado de Guerrero con salida al Océano Pacífico, el Distrito de Calpulalpan (Tlaxcala) y los territorios de Hidalgo y Morelos.

La sede de los poderes estatales se encontraba en la ciudad de México, que fue la primera capital del territorio mexiquense y, más tarde fue trasladada a Texcoco, donde el 14 de febrero de 1827 el Congreso Constituyente local expidió la Constitución Política del estado de México, bajo la supervisión del diputado José María Luis Mora. Estos estatutos fueron la primera constitución republicana de la entidad.

### **Cambios territoriales en el estado de México**

La extensión territorial del estado de México cuando en la época colonial pertenecía a la Intendencia de México, era de 120 mil 800 km<sup>2</sup>, aproximadamente. En 1824 tenía como límites al norte, Querétaro, San Luis Potosí y Veracruz; al sur, el Océano Pacífico; al oriente, Puebla y, al occidente, Michoacán y Querétaro.

En la etapa independiente, por diferentes causas el territorio estatal ha sufrido ocho segregaciones: la primera ocurrió el 18 de noviembre de 1824, cuando perdió su capital natural, la ciudad de México, que fue elegida para la residencia de los Supremos Poderes de la Federación. La segunda fue para la creación del estado de Guerrero, con base en el decreto número 16 del 30 de mayo de 1849 que tomó los distritos de Acapulco, Chilapa y Taxco. La tercera merma territorial se llevó a cabo el 16 de febrero de 1854, cuando por decreto del presidente Antonio López de Santa Anna algunas fracciones no determinadas del territorio estatal se incorporaron a la capital de la República.

El 25 de noviembre de 1855, Tlalpan, la otrora capital mexiquense se sumó al Distrito Federal y con esto se dio la cuarta segregación. La quinta mutilación tuvo efecto el 3 de enero de 1863, con la agregación del Distrito de Calpulalpan a Tlaxcala. Para formar el territorio del estado de Hidalgo que se erigió el 15 de enero de 1869, el estado de México perdió otra parte de su territorio, en este caso, por sexta vez.

La séptima segregación tuvo lugar el 16 de abril de 1869 con el nacimiento del estado de Morelos, para el que cedió territorio del sur. La octava y última segregación fue en 1917 cuando la entidad perdió cerca de 2 mil kilómetros para la conformación de las 16 delegaciones del Distrito Federal.

### **Las capitales mexiquenses**

La primera capital del estado de México desde que era intendencia colonial fue la ciudad de México y también lo fue después de la Consumación de la Independencia, cuando las entidades se adhirieron al pacto federal convocadas por el Acta Constitutiva.

Cuando el 18 de noviembre de 1824 el Congreso Constituyente federal decretó que la ciudad de México sería la capital de la República, ya estando erigido el Distrito Federal, el gobernador Melchor Múzquiz trasladó la capital del estado a la ciudad de

Texcoco que, a partir de los primeros días de febrero de 1827, fue la segunda capital, hasta julio de 1827.

El poblado de San Agustín de las Cuevas fue la tercera capital del estado a partir del 23 de agosto de 1827, cuando el Congreso estatal expidió ahí su primer decreto, el número 57. Gobernaba entonces Lorenzo de Zavala.

Posteriormente, con base en el decreto número 68, del 25 de septiembre de 1827, el Congreso local otorgó al pueblo de San Agustín de las Cuevas, la categoría de ciudad, con el nombre de Tlalpan, siendo ésta la cuarta capital del estado hasta julio de 1830.

Los poderes continuaron trasladándose de un lugar a otro hasta que el 17 de julio de 1830, y no el 24 como lo marcaba el Decreto 130 del 12 de julio del mismo año, por primera vez la ciudad de Toluca fue la residencia de los supremos poderes del estado y, sólo durante algunas cortas interrupciones dejó de serlo; el 6 de julio de 1833, cuando la capital fue trasladada a Lerma debido a que las fuerzas de Antonio Escalada habían tomado la plaza principal de Toluca; el 7 de enero de 1848; cuando el gobernador Francisco Modesto de Olaguíbel llevó los poderes a Sultepec ante la amenaza de las tropas norteamericanas, y el 22 de febrero del mismo año, en que el gobernador Manuel Gracida los trasladó a Metepec. De esta ciudad volvieron a Toluca, donde residen actualmente.

### **División territorial del estado de México**

Desde su creación, el estado de México ha tenido que reorganizar su distribución territorial en varias ocasiones, ya que durante el siglo XIX y hasta 1917 cedió parte de su territorio a otras entidades federativas y, de manera interna, ha tenido que hacer reajustes en su división política, con la finalidad de generar un crecimiento acorde con la distribución de los servicios y de los recursos con que cuenta.

Luego del último cambio, efectuado en la entidad en noviembre de 1994 para erigir el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, el pasado 1 de enero de 2002 fue modificada la división geográfica del estado de México con la creación de Luvianos y



de San José del Rincón como municipios, con lo cual también se modifica el artículo 6 de la Ley Orgánica Municipal del estado de México, en donde ahora se especifica que los municipios de la entidad son 124 y se incluye en la lista sendos nombres junto con el de sus respectivas cabeceras.

### **Zona metropolitana**

El desarrollo de la denominada Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), perteneciente a los municipios del estado de México, es paralelo al desarrollo del Distrito Federal. Es a partir de finales de la década de los cuarenta e inicios de los cincuenta y con la estabilización del poder político, que inicia el llamado fenómeno de la conurbación, el cual se caracteriza básicamente, por la población que comienza a crecer en los municipios del estado de México aledaños al Distrito Federal.

Es conocido aún en la actualidad, que la Ciudad de México ha sido un polo de atracción, debido a la centralización del poder político, económico, así como por el control y desarrollo de las instituciones de salud, educativas, de ciencia y tecnología; del comercio; la industrial y la cultura, lo cual durante este tiempo caracteriza de manera absoluta, los procesos de modernización de todo el país y con esto el desarrollo de la población.

Debido a la centralización, el problema del crecimiento de la población en el área conurbada, tiene como principal origen el índice de natalidad y migración. Se calcula que 38 de cada 100 habitantes del estado de México nacieron en otra entidad, lo que lo hace con otros dos estados de la república los tres con mayor impacto migratorio. En el año 2000, la tasa de natalidad se ubica en 25.72 nacimientos por cada mil habitantes, con lo cual la fecundidad se convierte en el principal determinante de cambio demográfico registrado en el país durante las últimas décadas.

Se reconoce también, que el estado de México es la entidad del país con el mayor número de habitantes, actualmente con aproximadamente 13.9 millones. Siendo que en 1950 el estado albergaba a 1.3 millones; en 1970 a 3.8. Dramáticamente se calcula

que para el 2030 habrá mas de 20 millones de habitantes; cifra que sobrepasa en la actualidad, el número de habitantes entre el estado de México y el Distrito Federal, lo que convierte a la ciudad, en una de las metrópolis con mayor densidad poblacional, aún sobre ciudades de China, país que actualmente tiene mas de 1300 millones de habitantes.

A pesar de la disposición de la Ley General de Población, creada en 1973, y cuyo principal cometido estaba en contener y orientar el crecimiento demográfico, la delimitación geográfica del Distrito Federal, se ha visto desbordada en todo el Valle de México, que en gran medida se ubica en el territorio del estado de México, el cual por su situación geográfica, envuelve al Distrito Federal en mas de dos terceras partes y principalmente en lo que corresponde a la planicie del Valle, el cual tiene una extensión de 9 mil 560 km<sup>2</sup> y abarca parte de los estados de Hidalgo, Tlaxcala, México y la totalidad del Distrito Federal.

El Consejo Nacional de Población, para ubicar la situación ya ni siquiera económica, sino de marginalidad en las zonas poblacionales, ha clasificado las siguientes cinco categorías: muy alta, alta, media, baja y muy baja marginalidad. Lo cual indica las condiciones de pobreza en que se encuentran las diversas poblaciones en lo referente a la vivienda, los servicios públicos (agua, luz, drenaje, pavimentación, etcétera), ingreso, educación entre otros indicadores. Colocando en la posición número 21 al estado de México. Si consideráramos el índice de Muy alta marginalidad lo encontraríamos tanto en zonas rurales como urbanas. Municipios con alrededor de un millón de habitantes como Ecatepec; Nezahualcóyotl, Tlalnepantla y Atizapán, mantienen en su periferia cientos de comunidades con graves índices de marginalidad y que progresivamente se extienden a otros municipios aledaños.

Paralelamente al crecimiento de la población, diferentes investigadores e instituciones tanto nacionales como internacionales, han alertado con sustento de investigación seria, que los problemas de la Ciudad de México y la Zona Metropolitana, también se incrementan con relación al uso y sobreexplotación de los recursos naturales y el medio ambiente. La sobreexplotación de los mantos acuíferos subterráneos y su no

recuperación; la contaminación de los ríos y el crecimiento imparable de la población, así como su asentamiento desordenado en creciente, traerán graves consecuencias en el corto mediano y largo plazo, naturalmente generando graves conflictos sociales y políticos debido a la escasez de los recursos naturales.

Ante tal situación, existe una gran interdependencia entre el Distrito Federal y la zona Metropolitana del estado de México. Ambas entidades comparten una problemática común, debida a su desarrollo y ubicación. La zona metropolitana por su parte, habrá de enfrentar los problemas de urbanización y crecimiento de la población y todo lo que de esto se deriva, con reformas y procedimientos políticos, económicos, sociales, culturales y tradicionales que forman parte inalienable de su desarrollo específico.

La conurbación de la ZMVM o de los municipios del Valle de México pertenecientes al estado de México y el crecimiento de la población, debido a los fenómenos de natalidad y migración, tienen como principal causa la búsqueda de mejores condiciones y expectativas de vida. Sin embargo, contradictoriamente los principales problemas de esta región se agudizan y tienen que ver en el corto, mediano y largo plazo con el abastecimiento de los servicios públicos, los asentamientos regulares e irregulares para la vivienda, el abastecimiento de agua y energía, el empleo, la industria y el medio ambiente.

Por otro lado, el problema de la inseguridad pública que los mexicanos padecen y que en recientes fechas se ha manifestado, es congénito a los problemas de la gran urbe del Valle de México; tal inseguridad es el resultado de un crecimiento no planeado y que se ha vuelto caótico. Y entre una de sus grandes consecuencias, esta ineludiblemente el factor de la pobreza y la marginalidad en que se encuentran grandes segmentos de la población que radica en esta zona. No debemos olvidar que la violencia expresada en los distintos actos de ilegalidad, esta relacionado a la falta de expectativas de la población.

La unilateralidad de las administraciones públicas y políticas manejadas durante décadas, al arbitrio de una dirección política homogénea, que mas que gobernar en el

sentido amplio del término, sólo concentró sus funciones en la administraron y asignación de recursos públicos y en el peor de los casos en administraciones abiertamente corruptas en torno a la especulación y el uso indiscriminado del suelo. Gobiernos de todos los signos políticos, principalmente del PRI, PAN y PRD.

La inseguridad social que padecen millones de ciudadanos, tiene como origen una falla estructural en cuanto a la planeación en diversos sentidos de la organización de la ciudad, lo cual se evidencia en la insuficiencia de gobernabilidad a partir de las responsabilidades y servicios que competen a las diferentes esferas y niveles de gobierno.

Mencionamos con anterioridad en nuestro planteamiento, que la causa del pacto federal con respecto a las entidades federativas del país, no tuvieron expresamente un acuerdo a como la teoría y experiencia federalista lo indican; en el caso del estado de México su origen se remonta a divisiones territoriales gigantescas impuestas primero por el gobierno de la Nueva España y los intentos imperiales.

Para entonces, los límites del estado de México se extendían al norte con el estado de Querétaro; al oriente con Puebla; al sur con el Océano Pacífico y al Occidente con Guanajuato y Valladolid, hoy Morelia. Posteriormente y a lo largo del siglo XIX, se erigen nuevos estados y su incorporación a la federación, siendo hasta 1917 la última desincorporación territorial sufrida que comprendía 2,000 km<sup>2</sup> y lo que es actualmente el Distrito federal. Lo anterior como antecedente de la división territorial del periodo colonial de España, el cual estableció el sistema administrativo de las llamadas intendencias, siendo precisamente la primera de éstas la *Intendencia General del Ejercito e Provincias de México*, con capital en la Ciudad de México.

De esta manera, se orienta que la relación de la federación con las entidades federativas, obedeció por razones históricas, a la relación del poder central de la federación con poderes locales y regionales y no a la autonomía política de los asentamientos poblacionales y que fueron posteriores.

El proceso de participación ciudadana en el contexto político, social y económico particularmente del estado de México, requiere de un reordenamiento, es decir de un reordenamiento estructural, sustentado en el legítimo derecho de una urbe y su extensión territorial, geográfica y poblacional común, a la generación de una nueva estructura autónoma política y jurídica que haga frente a los retos de la organización de la ciudad que le impone el presente y el futuro. Sería deseable para todos sus habitantes, una nueva organización territorial para la administración; con organizaciones políticas y administrativas reducidas a no más de 100 mil habitantes, capaces de organizar, administrar y fiscalizar los recursos y servicios públicos haciéndolos más eficaces y eficientes. En una palabra, municipios pequeños para alentar la participación ciudadana y generar una nueva concepción política de la participación.

La Zona Metropolitana del Valle de México, correspondiente a 59 municipios del estado de México, cumple y cubre todos los requisitos políticos y sociales por parte de sus habitantes (que no de los intereses de los partidos políticos), para constituirse legítima y legalmente en la entidad número 32 de la República Mexicana. Los retos del crecimiento poblacional, la planificación urbana, los altos índices de marginalidad social, el problema de la seguridad pública, el empleo, la economía y la protección de los recursos naturales y el medio ambiente, imponen trabajar en la creación política y legal del nuevo estado de Valle de Anáhuac, al que consideramos necesidad social, política y económica un proyecto irrenunciable.

La presente iniciativa se sustenta en la esencia de nuestra Constitución Política, sobre principios democráticos, federalistas, republicanos y de justicia. Con el único propósito de que el nuevo estado de Valle de Anáhuac se edifique bajo un nuevo esquema con respecto a su estructura política, económica y social. Por lo que agregamos a esta iniciativa algunos planteamientos generales que habrán de ser considerados para la constitución de este estado por la soberanía constituyente responsable.

### **Nueva organización político-territorial y administrativa**

Se propone una nueva remunicipalización con la erección de municipios de no más de 100 mil habitantes, con la finalidad de que dichos municipios cuenten con la capacidad de un autogobierno de los ciudadanos; capaces de administrarse y con mecanismos eficaces y eficientes de fiscalización de los recursos y el erario público municipal. En este sentido, se considera que municipios más pequeños puedan planificar atender y resolver los problemas de los servicios públicos que son responsabilidad por ley de los gobiernos municipales. En este sentido, el enfoque de organizaciones político-administrativas más pequeñas y de leyes que regulen las responsabilidades y deberes, hace más factible la organización de bienestar en la política; conduciendo el interés ciudadano a una mayor participación.

### **Nueva organización municipal en lo político y administrativo y de fiscalización**

Se propone separar la elección de presidentes municipales de la de regidores y desaparecer la figura del síndico, por la de un órgano superior de fiscalización municipal, estableciendo que 50 por ciento de los regidores se elijan en distritos municipales y 50 por ciento en listas, garantizando la normatividad para el funcionamiento diferenciado del ayuntamiento como cuerpo colegiado conducido por una mesa directiva, del de presidente municipal para la administración.

Es indudable que la repercusión altamente centralizada del sistema federal en que vivimos, incidió en la organización de la política municipal. La función de los municipios en este sentido, ha obedecido más a una forma de control social, que a la legítima forma de concebir al municipio como ente del acuerdo gubernativo entre ciudadanos.

Adversamente, lo que existe son municipios desincorporados de su población y de proporciones gigantescas; indiferentes a la problemática de las comunidades en torno a los problemas de los servicios públicos y administrativos; así como las demandas específicas de la sociedad y lo tocante al desarrollo comunitario.

Ante esta realidad, pensamos que es indispensable la reforma y la descentralización política del órgano de gobierno municipal, en el sentido de ir generando los

mecanismos que contribuyan a dicho objetivo, por lo que creemos prioritario que el origen de la representación, debe iniciarse diferenciando las elecciones de los integrantes del ayuntamiento, sin dejar de considerar la representación proporcional y también constituir al ayuntamiento, con la independencia del poder ejecutivo municipal.

### **Autonomía en la administración de justicia (auténtica división de poderes)**

Proponemos también como otro de los rasgos característicos del estado de Valle de Anáhuac, la reforma al poder judicial, específicamente en lo concerniente a la autonomía jurídica y responsabilidades propias de la procuración de justicia, que permita un trabajo de investigación científica y la consolidación de ministerios públicos con personalidad jurídica y autónomos en su trabajo en la persecución de delitos.

### **Monopolio ciudadano en la aprobación de los planes estratégicos del desarrollo estatal y retirar al gobernador esta facultad**

Los ciudadanos deben decidir el desarrollo de mediano y largo plazos; desapareciendo la discrecionalidad del gobierno del estado e involucrar a los actores interesados en el desarrollo de sus territorios. Por lo que es viable y legítimo vincular la autorización de presupuestos con la observancia de planes de desarrollo participativos. Facultando a comisiones ciudadanas de planeación para incidir en la aprobación de proyectos de presupuesto antes de ser aprobados en la legislatura o cabildos correspondientes. Lo que sin duda ha generado focos de conflicto entre ciudadanos y autoridades en diversas zonas en todo el país.

### **Estadísticas**

Una vez expuestos en los considerandos iniciales de esta iniciativa, algunos aspectos relativos a los factores históricos y políticos de la zona que conocemos actualmente como estado de México, y plantear algunos elementos referentes a la evolución de la zona metropolitana del Valle de México, es oportuno hacer mención de otros elementos que tienen una directa relación con una eventual creación de una entidad federativa, tema que representa el motivo de la presente iniciativa.

Efectuada la anterior observación, es pertinente señalar algunos datos sobre los registros estadísticos que muestran el comportamiento financiero del estado de México en primer término, y el desglose respectivo de los ingresos y gastos de los municipios que conformarían el estado del Valle de Anáhuac.

Con lo anterior, se busca generar la convicción sobre la posibilidad de crear una entidad federativa que tenga elementos de subsistencia propios derivados por una parte, de la generación autónoma de recursos, y por otro lado de los ingresos derivados de las participaciones y restantes recursos de origen federal que como en el resto de las entidades, constituye el monto total de los recursos disponibles en los estados de la república.

De tal suerte, se presentan en este apartado algunas variables que son indicativas de los estados financieros del estado de México en lo general y de sus ayuntamientos.

Resulta necesaria la revisión detallada del comportamiento histórico de las variables que conforman el ingreso-gasto del estado de México en lo general y los registros correspondientes los mismos indicadores en las demarcaciones municipales.

En primer término se incluye en este apartado, un cuadro concentrado sobre los ingresos brutos desglosados del estado de México en donde se aprecia la evolución de dicho concepto a partir de 1998 y abarcando hasta el ejercicio fiscal de 2004.

En ese apartado se advierte la información detallada sobre los rubros de impuestos, derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones federales, aportaciones federales del ramo 33 y otros conceptos, que constituyen el rubro de ingresos municipales.

Finalizando el cuadro con el monto total de los ingresos que en el periodo aludido, ejerce esta entidad federativa.



Lo anterior es posible ilustrarlo de la forma siguiente, señalando que la información contenida en los siguientes cuadros es posible constatarla en la dirección electrónica [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

INGRESOS BRUTOS DESGLOSADOS DEL ESTADO DE MEXICO							
(cifras en pesos corrientes)							
CONCEPTO	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Impuestos	1,006,978,700	1,139,429,700	1,457,363,500	1,850,189,500	2,720,404	2,958,458	2,839,855
Derechos	579,928,000	646,697,900	840,567,100	1,124,442,200	1,601,172	1,496,579	1,315,145
Productos	150,440,500	618,691,900	228,973,300	184,645,800	453,742	327,125	343,616
Aprovechamientos	179,942,100	157,645,600	153,291,000	195,317,700	7,827,401	2,016,485	1,998,980
Contribuciones de mejoras	2,547,200	68,868,600	7,464,300	8,578,100	4,109	3,968	17,244
Participaciones federales	12,268,233,900	15,501,842,500	20,438,786,300	21,722,546,000	45,453,552	48,383,330	55,701,377
Aportaciones federales (Ramo 33)	10,342,027,100	13,965,801,000	18,010,355,300	20,778,684,100	0	0	0
Recursos reasignados por convenio	323,527,000	112,683,000	840,542,000	1,650,038,900	0	0	0
Otros ingresos	0	0	0	0	0	6,699,962	7,894,352
Por cuenta de terceros	0	0	0	0	0	0	0
Financiamiento	249,683,200	87,637,200	0	2,278,132,400	1,282,470	1,431,769	1,342,777
Disponibilidad inicial	0	0	0	0	0	0	0
<b>TOTAL DE INGRESOS</b>	<b>25,461,800</b>	<b>33,677,239,000</b>	<b>41,977,342,800</b>	<b>49,772,573,700</b>	<b>59,342,650</b>	<b>63,317,712</b>	<b>71,453,348</b>

Fuente: INEGI, Finanzas

Si se efectúa una revisión inicial de los montos totales de los ingresos del estado de México - presentados en este concentrado a precios corrientes-, es posible advertir el crecimiento de los recursos ejercidos en esta Entidad, en donde las participaciones federales son el rubro que tiene un incremento mas significativo y constante, seguido del renglón impuestos de naturaleza estatal y de cobro de derechos.

Ahora bien, por lo que se refiere a los montos correspondientes a los egresos brutos del estado de México en el periodo 1998 a 2001, se anotan las cifras de los distintos conceptos inherentes a este rubro, el cual implica pago de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales y diferentes conceptos complementarios que arrojan los montos totales de los egresos de esta entidad federativa.

Es de destacarse que los cuadros que se presentan en este apartado, están tomados del trabajo denominado *Finanzas públicas estatales y municipales edición 2003*, editado por el INEGI, trabajo que desglosa los montos presupuestarios asignados para cada entidad federativa y posteriormente presenta las cifras desagregadas que le corresponden a cada demarcación municipal.

En el cuadro siguiente se plasman los egresos brutos desglosados del estado de México 1998-2001.

<b>EGRESOS BRUTOS DESGLOSADOS DEL ESTADO DE MEXICO</b>				
(cifras en pesos corrientes)				
<b>CONCEPTO</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
Servicios personales	7,839,867,200	9,832,397,400	11,542,374,400	13,610,346,600
Materiales y suministros	374,725,000	379,814,200	418,302,500	508,222,200
Servicios generales	505,380,600	562,257,800	682,792,600	897,391,500
Subsidios, transferencias y ayudas	8,922,158,300	12,366,185,000	16,151,009,600	17,064,435,800
Adquisición de bienes muebles e inmuebles	79,333,200	33,995,400	46,519,800	82,752,800
Obras públicas y acciones sociales	1,366,275,500	1,981,378,300	2,647,404,900	4,206,314,700
Recursos federales y estatales para municipios	4,336,434,600	6,132,456,300	7,764,267,300	9,030,197,600
Otros egresos	0	0	0	0
Por cuenta de terceros	0	0	0	0
Deuda pública	2,037,272,400	2,388,754,600	2,684,143,900	2,621,185,700
Disponibilidad final	0	0	40,527,800	1,751,726,800
<b>TOTAL DE EGRESOS</b>	<b>25,461,446,800</b>	<b>33,677,239,000</b>	<b>41,977,342,800</b>	<b>49,772,573,700</b>

Fuente: INEGI, Finanzas Públicas Estatales y Municipales, Edición 2003.

Es necesario puntualizar que una vez examinados los ingresos y los egresos ejercidos en el estado de México, es conveniente para efectos de sustentar esta iniciativa, presentar un examen de las cifras desagregadas con las que se cuenta sobre dicha entidad, cifras que nos permitan efectuar una valoración objetiva sobre la viabilidad de constituir una nueva entidad federativa dentro de los límites del actual estado de México.

Con la información presentada a continuación se persigue enfatizar la capacidad recaudatoria de los ayuntamientos integrantes del estado de México, en primer término se inserta un cuadro en donde se concentra el informe de recaudación del impuesto predial de los municipios de la entidad durante el lapso que media entre 1998 a 2002.

Los ingresos generados por concepto de impuestos prediales recaudados por los Ayuntamientos, no representan desde luego la totalidad de los recursos propios

generados en las municipalidades, pero son un indicador importante para determinar su capacidad administrativa.

Del examen de los datos contenidos en el anterior concentrado, es posible anotar la creciente capacidad recaudatoria de los municipios que integrarían el estado del Valle del Anáhuac, cuya creación se persigue a través de la presente iniciativa.

Junto con los derechos, productos, aprovechamientos, contribuciones de mejoras, participaciones a municipios, aportaciones federales y estatales, la captación de los impuestos constituye el rubro mas significativo en lo que se refiere a la percepción de ingresos de los municipios en el país y en ese apartado el impuesto predial, es sin duda el renglón mas relevante en el aspecto recaudatorio de la hacienda municipal.

En el cuadro que se inserta a continuación se muestra la totalidad y el desglose de los ingresos y egresos brutos de los municipios del estado de México en los años que abarcan el periodo de 1998 a 2001.

La información contenida en el cuadro que se inserta, está tomada del trabajo "Finanzas Públicas Estatales y Municipales de México 1998-2001", publicado en 2003 por el INEGI.

Así como en el cuadro anterior se hace una relación de los ingresos y egresos brutos de los municipios, es preciso tener esa misma información desagregada a nivel Ayuntamientos, pero ahora considerados individualmente.

Por ello se incluye el cuadro siguiente en donde es posible analizar el monto de los ingresos y los egresos de diferentes municipios del estado de México.

En el concentrado de información se advierte el importe de los rubros que conforman la hacienda pública municipal en sus diferentes conceptos.

Los ingresos abarcan 11 partidas y los egresos 12 conceptos diferentes, y se incluyen de manera desglosada para 44 de los ayuntamientos del estado de México.

Desde su creación, el estado de México ha tenido que reorganizar su distribución territorial en varias ocasiones, ya que durante el siglo XIX y hasta 1917 cedió parte de su territorio a otras entidades federativas y, de manera interna, ha tenido que hacer reajustes en su división política, con la finalidad de generar un crecimiento acorde con la distribución de los servicios y de los recursos con que cuenta.

Luego del último cambio, efectuado en la entidad en noviembre de 1994 para erigir el municipio de Valle de Chalco Solidaridad, hubo otras modificaciones a la división geográfica del estado de México: el 1 de enero de 2002 con la creación de los Municipios de Luvianos y de San José del Rincón y el 3 de diciembre del 2003 con la creación de Santa María Tonanitla. Con lo cual también se modifica el artículo 6 de la Ley Orgánica Municipal del estado de México, en donde ahora se especifica que los municipios de la entidad son 125 y se incluye en la lista sendos nombres junto con el de sus respectivas cabeceras.

De esta forma, el estado de México tiene una superficie de 22,183.7 km<sup>2</sup> divididos en 125 municipios.

#### **Propuesta de división territorial**

La integración del estado del Valle de Anáhuac incluiría un total de 59 municipios que conforman las regiones de Texcoco y Zumpango. Esta nueva entidad federativa tendría una extensión territorial del 5,963 km<sup>2</sup>.

La lista de los 59 municipios que formarían el estado del Valle de Anáhuac es la siguiente:

1. Acolman
2. Amecameca
3. Apaxco
4. Atenco
5. Atizapán de Zaragoza
6. Atlautla
7. Axapusco
8. Ayapango
9. Chalco
10. Chiautla
11. Chicoloapan
12. Chiconcuac
13. Chimalhuacán
14. Coacalco de Berriozábal

15. Cocotitlán
16. Coyotepec
17. Cuautitlán
18. Cuautitlán Izcalli
19. Ecatepec de Morelos
20. Ecatzingo
21. Huehuetoca
22. Hueypoxtla
23. Huixquilucan
24. Isidro Fabela
25. Ixtapaluca
26. Jaltenco
27. Jilotzingo
28. Juchitepec
29. La Paz
30. Melchor Ocampo
31. Naucalpan de Juárez
32. Nextlalpan
33. Nezahualcóyotl
34. Nicolás Romero
35. Nopaltepec
36. Otumba
37. Ozumba
38. Papalotla
39. San Martín de las Pirámides
40. Santa María Tonanitla
41. Tecámac
42. Temamatla
43. Temascalapa
44. Tenango del Aire
45. Teoloyucan
46. Teotihuacán
47. Tepetlaoxtoc
48. Tepetlixpa
49. Tepotztlán
50. Tequixquiac
51. Texcoco
52. Tezoyuca
53. Tlalmanalco
54. Tlalnepantla de Baz
55. Tultepec
56. Tultitlán
57. Tonanitla
58. Valle de Chalco Solidaridad
59. Zumpango

### **La población del nuevo estado del Valle de Anáhuac**

Con base en la población estimada por el Consejo Nacional de Población (Conapo), según las *Proyecciones de población de los municipios 2000-2030*, el nuevo estado del Valle de Anáhuac sería habitado en el año 2005 por una población de 10,951,936 habitantes, población equivalente al 10.29 por ciento de la población total de la República Mexicana. De esta cifra la distribución por género sería: hombres, 5 millones 480 mil 316 (49.96) y mujeres, 5 millones 471 mil 620 (50.04 por ciento).

En 2030, se estima, la población para el Valle de Anáhuac sería de 14 millones 471 mil 843 habitantes, y equivaldría a 11.38 por ciento de la población nacional.

Según datos del INEGI, de los *Tabulados básicos nacionales y por entidad federativa de la muestra censal del XII Censo General de Población y Vivienda, 2000*, la tasa media de crecimiento promedio de los municipios que conforman esta nueva entidad es de 3.56 por ciento. El 82.3 por ciento de la población vive en localidades de más 2 mil 500 habitantes o más. Y la población de 5 años y más, del Valle de Anáhuac, que habla una lengua indígena es el 1.3 por ciento.

En el nivel municipal, Ecatepec, Naucalpan, Tlalnepantla, Atizapán de Zaragoza y La Paz, se ubicaron entre los 10 municipios con más altas tasas de crecimiento del país durante el periodo 1950-1970, mientras que los municipios de Chimalhuacán, Coacalco, Atizapán de Zaragoza, Chalco y Chicoloapan ocuparon también los primeros sitios para el periodo 1970-1990.

En 1990 Nezahualcóyotl, Ecatepec y Naucalpan fueron considerados 3 de los 10 municipios más poblados del país, ocupando el cuarto, quinto y décimo lugares, respectivamente. Asimismo, Nezahualcóyotl y Ecatepec se encuentran en el segundo y décimo lugar de los municipios con mayores densidades a nivel nacional.

Para el año 2005 según datos del Conapo, los diez municipios más poblados de lo que sería el Valle de Anáhuac son: Ecatepec con 1,796,609 habitantes (16.4 por ciento de la población estatal); Nezahualcóyotl con 1,234,870 habitantes (11.3 por ciento); Naucalpan con 895,524 habitantes (8.2 por ciento); Tlalnepantla con 756,008 habitantes (8.9 por ciento); Chimalhuacán con 605,305 habitantes (5.5 por ciento) Atizapán de Zaragoza con 534,648 habitantes (4.9 por ciento); Tultitlán con 529,710 habitantes (4.8 por ciento); Cuautitlán Izcalli con 514,143 habitantes (4.7 por ciento); Ixtapaluca con 415,778 habitantes (3.8 por ciento); y Valle de Chalco Solidaridad con 398,779 habitantes (3.6 por ciento).

#### **Nivel de desarrollo de los municipios que integrarían el estado del Valle de Anáhuac**

Según datos de la misma fuente del INEGI, los municipios que integrarían el estado treinta y dos de la República Mexicana, en promedio muestran los siguientes indicadores de vivienda: el 98.3 por ciento cuentan con energía eléctrica; 94.8 por ciento cuentan con agua entubada; el 84.1 por ciento de las viviendas tienen drenaje y las viviendas de esta nueva entidad están habitadas por 4.6 personas en promedio.

#### **Agua**

La región que comprende el proyecto de nueva entidad, es decir, el Valle de Anáhuac está cubierta por la cuenca del Pánuco.

La región del Pánuco, comprende una sola cuenca, que cubre la porción norte y oriente del estado. El relieve de esta región es muy importante en la historia de México, ya que propició el origen y florecimiento de los primeros pobladores prehispánicos, como la cultura Teotihuacana gracias a la presencia de abundantes recursos, entre ellos el agua de los lagos de Texcoco y Chalco.

En esta región existen diversas corrientes perennes e intermitentes. Entre las principales están el río Cuautitlán, localizado al norte del Distrito Federal; el río Salado, al norte de la presa Zumpango, y atravesando los municipios de Hueyopxtla y Apaxco; Los Órganos, situado en los municipios de Tepetlaoxtoc y Otumba, y el Ñadó, situado en la porción noroeste del estado. Así como los ríos Blanco, Tepejé y Tlautla que destacan como corrientes de agua superficial del Pánuco.

Al oriente, los escurrimientos de la Sierra Nevada, a través de los ríos San Francisco, Santo Domingo y San Rafael, se integran en el río de la Compañía que se conduce a través de un canal. En su transcurso se incorporan aguas residuales que desembocan en la zona sur del Lago de Texcoco y son conducidas por el Dren General del Valle incorporándose al drenaje general del Valle de México.

La cuenca del río Pánuco comprende cuerpos de agua destinados al riego, principalmente las presas de Huapango, Guadalupe, Santa Elena, Danxhó y Thaxhimay. Otros menos importantes lo constituyen las presas Madín, Totolica o Totolinga y Zumpango, destinadas al uso urbano e industrial.

El escurrimiento medio anual en esta cuenca es de 30.4 m<sup>3</sup>/seg. Sin embargo, el balance en esta cuenca resulta negativo en 11.9 m<sup>3</sup>/seg, debido a la sobreexplotación de las aguas subterráneas que asciende a 25 m<sup>3</sup>/seg. Aunque existe disponibilidad de 12.1 m<sup>3</sup>/seg de aguas superficiales en dicha cuenca, ésta no puede aprovecharse para la dotación de agua potable por su alto grado de contaminación.

En esta misma cuenca, existe disponibilidad de aguas superficiales que no se pueden aprovechar para agua potable, por la fuerte contaminación que presentan. De esta cuenca se exportan al DF 2.7 m<sup>3</sup>/s provenientes del acuífero subyacente y no se aprovechan 3.5 m<sup>3</sup>/s en los municipios conurbados del Valle de México debido a la falta de infraestructura para distribuir caudales provenientes del Sistema Cutzamala. En el Valle de México, y particularmente en el Distrito Federal, muchos de los antiguos ríos se fueron transformando paulatinamente en drenajes que concurren al estado de México a través de diversas obras hidráulicas entre las que destacan el Gran Canal y el Emisor del Poniente.

En el poniente, de sur a norte, destacan: el río Hondo, el río Tlalnepantla y el río San Javier, que concurren básicamente hacia el Río de los Remedios. En el norte, a partir de la Presa de Guadalupe, el río Cuautitlán y el río Tepetzotlán, que se integran al Emisor del Poniente. Hacia la zona del Lago de Texcoco destacan, el río Teotihuacan y el río Papalotla al norte, y en el oriente,

los ríos Nexquipayac, Jalapango, Coxcoacac y Texcoco. Como la cuenca del Valle de México es endorreica, las salidas del drenaje se canalizan por el Tajo de Nochistongo y el túnel de Tequixquiac, lo que orienta el patrón de crecimiento de la Zona Metropolitana del Valle de México.

Por lo anterior, sometemos a la consideración de esta Soberanía el siguiente proyecto de

#### **Decreto por el que se reforma el artículo 43 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos**

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

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

#### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Congreso del estado de México y los ayuntamientos que forman el proyecto del estado de Valle de Anáhuac constituirán una comisión, que se instalará el 1 de enero de 2008 y cuyas facultades serán

Elaborar un proyecto de desarrollo para la nueva entidad federativa y que comprende crear los planes en materia de vialidades, transporte, recursos naturales, seguridad pública, desarrollo económico, educación, salud vivienda, desarrollo urbano y demás materias a planificar por parte del gobierno.

El congreso del estado dotará a la comisión, de facultades, para proponer los presupuestos necesarios para el cumplimiento de los anteriores planes, para el presupuesto de egresos del gobierno del estado del año 2009.

A partir de 2011, esta comisión que dará paso a la creación del estado de Valle de Anáhuac, será dotada de autonomía y personalidad jurídica propia en calidad de **territorio** y con las facultades para ejercer el presupuesto que le apruebe la Legislatura del estado de México.

El gobierno libre y soberano del estado de Valle de Anáhuac entrará en funciones en el año de 2017.



**Tercero.** El día que quede instalado el gobierno libre y soberano del estado de Valle de Anáhuac quedará disuelta la comisión y su territorio.

**Cuarto.** Los poderes del estado de Valle de Anáhuac, residirán en la planicie del vaso de Texcoco

México, Distrito Federal, a 9 de agosto de 2006.

Diputado Tomás Cruz Martínez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 9 de 2006.)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2071, lunes 14 de agosto de 2006

## QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA BEATRIZ MOJICA MORGA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE AGOSTO DE 2006

La suscrita, diputada federal Beatriz Mojica Morga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto 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, pone a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se modifica el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

La voluntad de los ciudadanos expresada en las urnas en julio de 2000, a la vez que rechazaba al partido político que se había impuesto por más de siete décadas en la conducción del gobierno y de la vida política del país, condenaba con su voto las formas y los procedimientos que desde el poder habían permeado al cuerpo social y en las formas de hacer política y administrar al país por los tres niveles de gobierno.

En el México de nuestros días, que suponíamos había arribado a un nivel de convivencia de mayor tolerancia en todos los órdenes de la vida social, gracias a la alternancia y en el camino de la consolidación democrática, vemos que no sólo al interior del mismo gobierno federal, que prometió nuevas formas de relación entre gobierno y sociedad, sino también en el ámbito de la regiones y los gobiernos locales, encontramos resistencias de los servidores públicos para que los asuntos de gobierno

no sean ventilados a la luz pública, y además que se presione a los comunicadores, para que den a conocer el origen de sus informaciones y revelen sus fuentes.

En nuestro país, el derecho a la información constituye una prerrogativa fundamental para garantizar el libre acceso de los ciudadanos al estado que guardan los asuntos y negocios públicos, consolidando de esta manera el sistema de libertades y derechos de toda persona, pero cuando se pretende limitar dicho derecho utilizando las instituciones del propio Estado mediante el temor, la intimidación o bien otras tentaciones propias de regímenes autoritarios, se interrumpe el clima de libertades y se pone en entredicho el estado de derecho.

El maestro Ernesto Villanueva, uno de los más destacados estudiosos de la comunicación, afirma que el secreto profesional del periodista es una "figura jurídica complementaria de las leyes de acceso a la información pública? el secreto profesional del periodista adquiere su máxima expresión cuando la protección de la fuente permite conocer hechos de interés público, que de otra forma sería imposible o muy difícil conocer para la sociedad". E invoca su máximo argumento que es la reiterada tesis de que "el secreto profesional del periodista se convierte en un aliado del llamado periodismo de investigación que supone un contrapeso del ejercicio de los poderes públicos y privados al ejercer el escrutinio público especializado puesto a disposición de la comunidad".

La experiencia nos demuestra que en infinidad de ocasiones, cuando la sociedad es informada sobre temas de máximo interés público, se ha llegado a considerar a los comunicadores que tienen acceso a información, datos o conocimientos, que luego los dan a conocer, como proclives a actividades subversivas o difamatorias, lo que en algunos casos ha dado lugar a que sean sujetos de interrogatorios por parte de las autoridades judiciales, presionándolos para que aporten los datos de identificación de las fuentes de su información, y a revelar los secretos que les han sido confiados en el cumplimiento de su deber y ejercicio de su profesión.

Ante la gravedad que tal situación implica, es que hacemos nuestra la preocupación de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido que el disfrute y ejercicio pleno de la labor informativa de los periodistas, demanda una base legal clara e inobjetable para que su ejercicio se lleve a cabo de una manera garantizada por la ley, tutelando su derecho y sin más limitaciones que las que la misma ley establece.

Ernesto Villanueva describe la que tal vez sea una de las más acabadas definiciones del secreto profesional, y nos dice: "El secreto profesional del periodista es un derecho instrumental que tiene como razón el derecho de saber de las personas. No es una prerrogativa creada para proteger el interés particular de los periodistas, y menos aún se inspira en la intención de brindar protección a la fuente. Se trata más bien de una herramienta para aumentar la cantidad y calidad de los flujos de información accesible al público para toma de decisiones en los distintos campos de la vida humana, en donde la protección de la fuente, tomando en cuenta que se parte de que ésta es confiable, pues si no lo es debe revelarse para no engañar a la sociedad es un efecto y no causa del derecho del secreto profesional".

No negamos que debe seguirse dando la colaboración que los particulares deben brindar a las autoridades encargadas de investigar los delitos, pero ello ha implicado el origen de la pretensión y tentación de configurar algún tipo de responsabilidad cuando los comunicadores cuentan con información o datos importantes para el avance de una investigación y manifiestan su negativa de aportarlos bajo el argumento del secreto profesional o la reserva de información, sobre todo porque la profesión que desempeñan implica en ocasiones un alto riesgo; por ello, el derecho a guardar secreto del origen de cierta información también debe considerarse como un prerrogativa orientada a la salvaguarda de la integridad física y el trabajo de los periodistas que, por razón de su profesión o actividad, tienen acceso a la misma.

Ya hemos dicho que el secreto profesional de los periodistas es un derecho que se encuentra íntimamente relacionado con el ejercicio de la libertad de expresión de que gozamos todos los mexicanos y, como todo derecho, entraña su contraparte de responsabilidad que expresamente fija nuestra Ley Suprema en su artículo 6o. para

asegurar el respeto a los derechos o reputación de los demás, y la protección de la seguridad nacional y el orden público.

En contraste a la ausencia de una protección específica que en nuestro país no se ha brindado a los comunicadores, es notable la existencia en el mundo de infinidad de declaraciones y manifiestos en cuanto a comunicadores se refiere; así, tenemos que el reconocimiento del derecho con que cuentan las personas para hacer pública determinada información se encuentra contenido en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que a la letra establece: "Libertad de pensamiento y de expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de todo índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección", así como en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que literalmente prevé: "1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideraciones de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."

Asimismo, vale recordar lo que la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece en su numeral ocho sobre la declaración de principios sobre libertad de expresión señalando: "Todo comunicador social tiene derecho a la reserva de sus fuentes de información, apuntes y archivos personales y profesionales".

Y para el Consejo de Europa el secreto profesional de los periodistas es definido como "el derecho del periodista a negarse a revelar la identidad del autor de la información, a su empresa, a terceros y a las autoridades públicas o judiciales".

Conviene señalar que este derecho de los comunicadores ya está regulado en 37 países, en algunos de ellos, como en Brasil, desde 1967, así como en Argentina, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

En nuestro país si bien se entiende que la protección del secreto profesional de los periodistas se encuentra garantizado en los distintos convenios internacionales que México ha firmado en materia de derechos humanos y libertad de expresión y que son parte de nuestro marco jurídico, en los hechos no ocurre así, y ahí están los atentados a los periodistas y las presiones del aparato judicial, razón por la cual este derecho requiere de su pleno reconocimiento e incorporación en nuestra Constitución General para evitar que servidores públicos de cualquier nivel de gobierno en ejercicio de sus funciones pretendan anularlo o bien dejarlo de lado, aprovechando las lagunas existentes en una legislación que como la Ley de Imprenta se ha quedado rezagada.

La propuesta anterior toma en consideración la tendencia universal por reconocer el derecho de salvaguardar el secreto profesional o la reserva de información, orientada a tratar de garantizar de manera plena el ejercicio de la libertad de expresión por lo que resulta preciso introducir una reforma al artículo 6o. constitucional que de certidumbre de que la libertad de expresión no se encuentra sujeta a limitación alguna, salvo los casos de ataques a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público.

Por otra parte, la tendencia legislativa en los estados de la República Mexicana reconoce el derecho a la protección del secreto profesional y la reserva de la información, incluso se especifica el derecho de las personas que ejerzan la profesión de abogados o el ministerio de algún culto, de abstenerse de rendir declaraciones en calidad de testigos sobre la información que con motivo de su ejercicio profesional hubieran obtenido.

Los comunicadores que, por razón de su oficio, tienen la necesidad de salvaguardar el secreto profesional o información reservada como antes lo dijimos, con frecuencia, son citados a comparecer ante el Ministerio Público en calidad de testigos o como coadyuvantes de la autoridad para obtener datos relacionados con el desempeño de su profesión, en indagatorias de determinados delitos y, en innumerables ocasiones, el agente investigador les solicita que revelen su secreto profesional o la información reservada, petición que ha implicado una forma de intimidación o, en su caso, una

forma de inhibirlos como posibles sujetos de acción penal, pues se les hace saber la posibilidad de incoar procedimientos penales en su contra por negarse a colaborar con la autoridad o bien por encubrir al titular de la información y los datos o conocimientos con que cuentan.

Es conveniente destacar que el espíritu que anima esta iniciativa de reforma, en ningún momento ha sido el de encubrir o alentar conductas delictivas; sino salvaguardar la secrecía de la información, así como homologar la disposición jurídica interna a los convenios internacionales que el Estado mexicano tiene firmados y que por tanto tiene la obligación de su observancia plena.

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo establecido en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa de

**Decreto de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relacionada con el secreto profesional de los periodistas.**

**Artículo Único.** Se adiciona un segundo párrafo al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la siguiente manera:

**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

**Los comunicadores sociales tienen derecho a guardar el secreto profesional y la información reservada propia de su actividad, sin vulnerar lo establecido en el párrafo precedente.**

**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 Pleno de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, México, DF, a 9 de agosto de 2006.

Diputada Beatriz Mojica Morga (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 9 de 2006.)



## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2071, lunes 14 de agosto de 2006

### QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 41 Y 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA BEATRIZ MOJICA MORG, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE AGOSTO DE 2006

La suscrita, diputada federal Beatriz Mojica Morga, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y lo establecido 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 soberanía, la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se modifican los artículos 41 y 115 constitucionales, que se fundamenta en la siguiente

#### Exposición de Motivos

En la historia social y política del país tenemos que tanto el sistema político como el Estado mexicano se formaron bajo la influencia de un Poder Ejecutivo predominante y, por lo tanto, autoritario, pues como bien lo señala el constitucionalista Jaime Cárdenas Gracia, en su libro *El nuevo papel del Congreso*, "si bien en teoría y asentado en la Constitución, en el régimen político mexicano existe una división de poderes, en términos reales el Poder Ejecutivo se situaba por encima de los Poderes Legislativo y Judicial, así como de los demás órdenes de gobierno (estatales y municipales). "Es la época del partido hegemónico, de un sistema electoral controlado por la Secretaría de Gobernación en el ámbito federal y por las Secretarías de Gobierno en el ámbito estatal. Las características de tipo político del régimen consistían en su inclusividad y el corporativismo populista".<sup>1</sup>

Este poder real en nuestro país, además de convertir en sombras a los demás poderes del Estado, redujo a una vida extraordinariamente pobre al conjunto de la sociedad mexicana, que permaneció como simple espectador en la vida política durante largas décadas.

Asimismo la existencia de un Ejecutivo federal poderoso y autoritario, se sobrepuso a los estados integrantes del pacto federal, que en la letra eran soberanos, pero que en la práctica el centralismo político y económico era el que se imponía.

Esta forma de concentrar y de ejercer el poder tuvo su reproducción en los estados con el fuerte dominio de los gobernadores que convirtieron en feudos a sus territorios con el sometimiento y abandono de los municipios, la célula básica de organización del Estado mexicano y escuela política de los ciudadanos.

Fueron muchas décadas en que los asuntos de los estados y los problemas de sus habitantes no fueron tomados en cuenta y las soluciones se posponían, y en el caso de los municipios sujetos a la tutela de los estados, los problemas se eternizaban sin encontrar soluciones en ninguno de los plazos.

La larga lucha emprendida por los ciudadanos de país porque se les reconozcan sus derechos políticos plenos y una más justa distribución de la riqueza en las regiones y municipios, llega hasta el presente de la transición política mexicana, que es un largo proceso iniciado hace más de treinta años.

Dicho proceso trajo consigo además de la alternancia en el poder, una de las transformaciones más importantes que vive nuestra sociedad en este siglo recién iniciado, que se manifiesta en la revalorización de lo local como el espacio por excelencia para definir las formas de convivencia, de organización social y colectiva y de la posibilidad de sus habitantes de ver cumplidas sus expectativas de vida.

El pueblo, los ciudadanos integrantes de una sociedad abierta y plural reclaman en la democracia, nuevos espacios de participación a través de la célula básica de formación política como es el municipio, reclaman con soberano derecho ser

escuchados y que sus opiniones sean tomadas en cuenta en el proceso de elaboración de políticas públicas, a través de una cultura de participación.

Este mayor protagonismo de la sociedad civil, de un mayor vigor de las regiones, hace del resurgimiento de lo local como el eje de la acción social. Por lo tanto en el largo proceso de la consolidación democrática que no hemos podido lograr, será preciso reconocer y fortalecer las formas y figuras de participación social por medio de: contralorías sociales, testigos, observadores, consultores y agentes del desarrollo social entre otros.

Pero no se debe olvidar que en el proceso de consolidación democrática debe primar el postulado de que el fundamento último y, a la vez, el eje en torno al cual se instituye, se organiza y funciona el Estado mexicano en todos sus niveles es la soberanía popular, que el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define en términos inequívocos: "La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno".

De esta manera como bien los señala Arnaldo Córdova, en su ensayo *La soberanía popular*,<sup>2</sup> "el pueblo crea, a través de la expresión de su voluntad, el Estado que desea. Para ello, el pueblo se concibe como el conjunto organizado de los ciudadanos. El pueblo organiza al Estado organizándose a sí mismo, en primer lugar en sus comunidades originarias y en sus núcleos de población. Así surgió el autogobierno popular en los municipios. El primero de todos los derechos del pueblo es el derecho a organizarse a sí mismo como juzgue conveniente a sus intereses generales y a su bienestar. En nuestro Estado federal, la Constitución supone que los municipios organizaron a los estados y éstos al Estado federal.

El pueblo mexicano se dio una Constitución Política a través de sus representantes legítimos. El pueblo tiene en todo tiempo el derecho supremo (no contestable) de cambiar su propia Constitución a través de nuevos representantes legítimos. Nada ni

nadie puede impedir que el pueblo decida cómo organizarse políticamente. Para nuestro partido el PRD, que se concibe a sí mismo como un instrumento en manos del pueblo, este principio es sagrado e innegociable. Ni la misma Constitución, que es obra del pueblo, ni las instituciones que ella ha creado, ni, mucho menos, cualquier otro poder en la sociedad deben impedir que el pueblo se organice como sea su voluntad.

Si nos atenemos estrictamente a lo que estipula el artículo 39 constitucional, el primer párrafo del artículo 41 y que antes formaba todo el cuerpo del mismo resulta ser una aberración que debe ser corregida. Dice ese párrafo: "El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal".

Es inconcebible que los estados federal y locales ejerzan la soberanía del pueblo, en su nombre. El pueblo funda y organiza al estado en sus diferentes niveles, a través de la Constitución, pero no delega jamás su soberanía en los órganos que son de su creación. La soberanía popular tiene estos atributos que deben ser respetados en todo momento: es exclusiva, inalienable, imprescriptible, intransferible, indivisible, incontrastable e ilimitada. Todos esos términos equivalen exactamente a lo mismo. El pueblo crea su Estado para que lo gobierne, porque el pueblo, en su inmensidad poblacional y territorial, no puede gobernarse a sí mismo. Eso no quiere decir que ejerza su soberanía "a través" de él. El pueblo sólo lo funda, lo organiza y, en el espíritu de la democracia participativa, vigila que cumpla las funciones para las que lo ha creado. Por ello, ese párrafo del artículo 41 debe ser abrogado. Este artículo debe quedar exclusivamente dedicado a instituir todas las formas en las que el pueblo, luego de fundar y organizar el Estado, puede y debe participar en la conducción de los asuntos públicos, lo que se ha dado en llamar democracia participativa.

Nuestro partido sostiene absolutamente como propio el principio establecido en el artículo 40 de nuestra Carta Magna: "Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unida en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental".

Es representativa porque el pueblo no puede gobernarse a sí mismo ni por sí solo. Debe hacerlo a través de representantes legítimos, elegidos directamente por el pueblo. Pero repudiamos la idea clásica de la representación política que dictaba que, una vez elegidos los representantes, el pueblo debería irse a su casa. Esa democracia representativa sirvió sólo para justificar gobiernos autoritarios que impedían a toda costa ser controlados y supervisados. Hoy en día, la representación política sólo es admisible si, al mismo tiempo, se da la mayor participación a los ciudadanos en la conducción de los asuntos públicos. En todo el mundo se están imponiendo instituciones de democracia directa como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa en manos de los ciudadanos para hacer propuestas de leyes y aun de gobierno. Nuestra mira es dotar a nuestra democracia representativa de la mayor cantidad de controles directos por parte del pueblo, incluida, cuando sea bien concebida y acordada por todas las fuerzas políticas, la revocación del mandato a los malos gobernantes y representantes del pueblo.

Es democrática justamente porque está fundada en la soberanía popular, y será cada vez más democrática en la medida en que el pueblo tenga una mayor participación en las decisiones finales que desde el Estado deben ser tomadas.

Los principios de la soberanía popular y de la división de poderes, que instituyen los artículos 39 y 49 de nuestra Carta Magna, no se respetan en nuestro orden constitucional en el caso del tercero de los tres niveles del Estado, que algunos malamente llaman "de gobierno", y que es el municipal. El municipio representa la última forma, en el tiempo y en el concepto, de la soberanía popular. En nuestro régimen republicano y federal, las comunidades originarias de ciudadanos son las primeras fundadoras del Estado federal y, como tales, deben tener el derecho de

darse su propia forma de gobierno, acorde con los principios del pacto federal. Entre éstos se halla, en primer término, la división tripartita del poder que se han dado y que debe gobernarlos. A nuestro municipio le falta ejercer el Poder Legislativo. No basta con que los ayuntamientos tengan la facultad de darse bandos y reglamentos de buen gobierno, lo que es una facultad meramente administrativa. Son las Legislaturas de los estados las que les dan su Constitución, a través de las leyes orgánicas municipales.

Postulamos que a todos los municipios de la República se les debe reconocer el derecho básico de darse, cada uno y de acuerdo siempre con la Constitución Política del Estado federal, su propia Ley Orgánica. Como en todos los casos, deberá ser la Suprema Corte de Justicia de la Nación la que decida, en última instancia, sobre la constitucionalidad de dichas leyes, sin que medie tutela alguna de parte de los poderes locales. Para ello habrá que reformar el artículo 115 de la Constitución de acuerdo con esta propuesta."

Y a partir de ella considerar una serie de cambios en los cuales los municipios puedan tener competencia, como se desprende de las propuestas ejecutivas surgidas de la Primera Convención Nacional Hacendaria (CNH) celebrada en 2004, entre los que se cuentan las siguientes: el apoyo al mantenimiento físico de la infraestructura educativa; el incluir al orden de gobierno municipal en los Consejos Nacional y Estatales de Seguridad Pública, con voz y voto; el incorporar la participación de estados y municipios en la planeación y desarrollo de carreteras federales conforme a sus ámbitos de jurisdicción; el otorgamiento de competencias a los municipios en los programas federalizados en materia agropecuaria; el que los municipios elaboren y ejecuten la planificación hídrica en consistencia con los programas estatal y nacional; y el facultar a los municipios para que accedan y administren el patrimonio nacional.

De las propuestas ejecutivas de la CNH que vendrían a robustecer la hacienda municipal y derramar beneficios sobre sus habitantes con los proyectos que lleven a cabo los ayuntamientos, se encuentran en: la instrumentación de un mecanismo para que los municipios reciban directamente las participaciones que les correspondan de ingresos federales, según la Ley de Coordinación Fiscal y las disposiciones legales de

los Congresos Locales; la ampliación de facultades de recaudación, fiscalización y notificación de créditos fiscales y multas a favor de los municipios; el establecimiento de un Programa Nacional para la Modernización de los Sistemas de Recaudación Municipal; la participación de los municipios en el cumplimiento de las obligaciones de los causantes llamados Repecos; y la posibilidad que dos o más municipios puedan acceder al mercado bursátil a través de la emisión conjunta de títulos de deuda.

Es notable como la solución a un buena parte de los problemas nacionales, están comenzando a surgir en lo local, los asuntos pendientes en la reforma del Estado, que aún no encuentran cauces en el nivel central, poco a poco los van encontrando en el nivel local. Tal es el caso de nuevas formas de relación gobierno-sociedad; nuevas formas de gestión; nuevos estilos de liderazgo; relación y cohabitación civilizada entre partidos; restablecimiento de la institucionalidad y de la paz social.

No cabe duda que la actual redacción del 115 constitucional queda rebasada ante los reclamos del presente, pues si bien algunas de las propuestas antes señaladas sólo requieren modificaciones a leyes secundarias, otras formarían parte de instrumentación por las instancias involucradas en cada asunto, quedando en el municipio la responsabilidad de realizar cambios en sus estructura organizacional según sus necesidades y posibilidades.

Por todo lo anteriormente expuesto y con fundamento en el Artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como por lo establecido en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta Honorable Asamblea la presente iniciativa de

**Decreto por el se modifican y reforman los artículos 41 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de lo siguiente:**

**Artículo Primero.** Se abroga el primer párrafo del artículo 41 constitucional y se sustituye, para quedar como sigue:

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía que es exclusiva, inalienable, imprescriptible, intransferible, indivisible, incontrastable e ilimitada, a través de formas de participación democrática, mediante las figuras del plebiscito, del referéndum y de iniciativa popular que garantizan la participación directa del pueblo en los asuntos públicos. Con el plebiscito se pregunta qué se decide en torno a un problema ya planteado; con el referéndum se pregunta si se está de acuerdo en lo que se plantea como decisión desde los órganos del Estado; con la iniciativa popular se da a ciudadanos organizados la facultad de hacer propuestas de ley, sugerencias sobre cambios a la misma o demandas que deriven de una mala formulación de la ley o de una mala aplicación de la misma y de formular propuestas al respecto. Los procedimientos de participación serán conforme lo señalare la ley.

.....

I. ....

II. ....

III. ....

IV. ....

**Artículo Segundo.** Se reforma y adiciona el artículo 115 constitucional, para quedar como sigue:

**Artículo 115.** .....

I. ....

.....

.....

.....

.....



II. ....

Los ayuntamientos tendrán facultades para expedir **su ley orgánica y de acuerdo a ella aprobar** los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones; que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

.....

a) a e) .....

.....

III. ....

a) a h) .....

i) Los demás que **los ayuntamientos** determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

.....

.....

.....

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones que fijen **los ayuntamientos** y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan **los ayuntamientos** sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

.....

b).....

c).....

Las leyes federales no limitarán la facultad de los **ayuntamientos** para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes del dominio público de la Federación, de los estados o de los municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, **aprobarán** las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones **por** mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.

**Los ayuntamientos** anualmente aprobarán su ley de ingresos, la cual será la base para asimismo aprobar su presupuesto de egresos. La unidad de fiscalización municipal será la encargada de la revisión de sus cuentas públicas.

.....

V. ....

a) a i).....

VI. ....

VII. ....

.....

VIII. ....

Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por **los reglamentos que expidan los ayuntamientos** con base en lo dispuesto en el artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.

### **Transitorio**

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

### **Notas:**

1 Cárdenas Gracia Jaime, "¿Una nueva Constitución?", en *El nuevo poder del Congreso en México*. Miguel Ángel Porrúa y PRD, México, 2001.

2 Revista *Coyuntura*, número 119, quinta época, enero-febrero de 2004.

Dado en el salón de sesiones del Pleno de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión, México, DF, a 9 de agosto de 2006.

Diputada Beatriz Mojica Morga (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 9 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2071, lunes 14 de agosto de 2006

### QUE REFORMA EL ARTÍCULO 81 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO FRANCISCO LUIS MONÁRREZ RINCÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE AGOSTO DE 2006

El que suscribe, diputado Francisco Luis Monárrez Rincón, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presento iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

El proceso electoral del 2 de julio de 2006, en donde la participación ciudadana fue excepcional, obliga y debe animar a los legisladores a revisar el marco jurídico en materia electoral en diferentes esferas. Una de ellas, sin lugar a dudas, se refiere al mecanismo para elegir al Presidente de la República.

La compañera diputada del PRD, Cristina Portillo Ayala, en días pasados presentó una iniciativa de reformas y adiciones a la Constitución, en donde se propone instrumentar la denominada "segunda vuelta" en las elecciones tanto de Presidente de la República como de diputados y senadores.

En dicha iniciativa expone motivos que sin lugar a dudas reflejan la posición de la diputada sobre los resultados y acontecimientos del proceso electoral, motivos que no

pretendo discutir ni avalar en esta propuesta que hoy presento a esta honorable Comisión Permanente. Sin embargo, por economía procesal, la aludo de manera respetuosa, ya que en un principio parecería ocioso presentar una iniciativa sobre el mismo tema.

Desde luego que los antecedentes históricos y la definición del concepto objeto de esta iniciativa son compartidos. Pero si bien ambas iniciativas se refieren al tema de la "segunda vuelta" en las elecciones, entendiendo ésta como "la técnica utilizada para obtener en el escrutinio la mayoría absoluta de los sufragios como condición para hacerse acreedor al cargo en disputa. Y en caso de que ninguno de los contendientes alcance dicho porcentaje, deberá celebrarse una segunda votación, en la idea de posibilitar que quienes resulten electos cuenten con una cuota de legitimidad asegurada por del voto favorable de la mayoría absoluta de los votantes", en realidad ambas se construyen desde ópticas distintas.

Vale la pena aclarar, que el proyecto que aquí presento, aborda únicamente el tema de la elección presidencial porque considero que antes de proponer la segunda vuelta para los candidatos al Poder Legislativo, es necesario revisar otros elementos como son: por un lado el umbral de votación para no perder el registro como partido político y desde luego, el tema de los legisladores plurinominales. Actualmente los mecanismos de integración del Congreso permiten que se vean representadas de manera plural las preferencias del electorado, en otras palabras, ningún partido gana todo y ninguno pierde todo, ya que el número de escaños refleja el porcentaje de votación conseguido, con lo cual tanto las mayorías como las minorías se encuentran representadas.

Desde luego, que bajo esta lógica la segunda vuelta debería aplicarse para las elecciones de presidente municipal, gobernador y jefe de gobierno, pero respetando la soberanía de los estados y de sus legislaturas, ese es un tema que corresponde a su competencia y no a este Congreso, salvo el caso del Distrito Federal, que debería de pasar a la Asamblea de Representantes.

En el tema concreto de Presidente de la República, las tendencias electorales y los resultados no han reflejado la preferencia clara de la mayoría, ya que unos cuantos votos aunque sumen más, en realidad no hacen la diferencia, por el contrario provocan divisiones y fracturas que en nada favorecen al desarrollo nacional.

Debemos tener presente que la democracia no es sólo consenso y tolerancia, también es legitimidad, certeza y transparencia. La democracia auténtica es la base de la gobernabilidad, del desarrollo y de la paz social.

Bajo este orden de ideas, me parece fundamental incorporar el mecanismo de "segunda vuelta" en la elección presidencial, así como prever la polarización de un proceso electoral como el que acabamos de vivir, de aquí que en esta propuesta añadamos el mandar desde la ley la obligatoriedad de que el Tribunal Federal Electoral, en caso de que ningún candidato obtenga la más de la mitad de los votos haga el recuento total de los mismos. En esta segunda vuelta podrán participar los candidatos que hayan obtenido más del 25 por ciento de la votación, lo anterior con el objeto de que prevalezca el criterio de equidad y considerando además que en México existe un pluripartidismo que representa diferentes sectores de la sociedad, el cual debe ser tomado en cuenta.

Por otro lado, este proyecto contempla la posibilidad de que a la segunda votación sólo concurriera un candidato, en cuyo caso se suspenderá y éste resultará electo.

No podemos mantenernos al margen de la dinámica del sistema político mexicano y de su fenomenología. La sociedad, los partidos, las formas de hacer política, de entenderla y de ejercerla se han modificado y la ley no puede quedar a la zaga.

En tal virtud, someto a consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa con proyecto de

## **Decreto**

**Único.** Se reforma y adiciona el artículo 81 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar de la manera siguiente:

**Artículo 81.** La elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será directa y por mayoría calificada en los términos que disponga la ley electoral. Si a la elección se presentaren más de dos candidatos y ninguno de ellos obtuviere más de la mitad de los sufragios válidamente emitidos, se procederá a una segunda votación que se circunscribirá a los candidatos que hayan obtenido más del 25 por ciento de la votación, en la cual resultará electo aquél de los candidatos que obtenga el mayor número de sufragios.

La segunda votación se verificará el trigésimo día después de efectuada la primera, si ese día correspondiera a un domingo de lo contrario se realizará el domingo inmediato siguiente al referido trigésimo día.

Si en la segunda votación ningún candidato hubiere obtenido más del 50 por ciento de la votación, el Tribunal Federal Electoral deberá hacer un recuento de todos los votos emitidos, en el plazo que señale la ley electoral.

El partido o coalición podrá postular para la segunda votación a otro individuo para reemplazar a su primer candidato, en caso de muerte o incapacidad física permanente de éste, durante el plazo señalado en la ley electoral. Si no lo hiciera o si el candidato no se presentara por alguna otra causa, la elección se llevará a cabo sólo entre los candidatos que sí hayan concurrido, pero si sólo existiera un candidato se cancelará la segunda elección y éste resultará electo.

## **Transitorio**

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

A 9 de agosto de 2006.

Diputado Francisco Luis Monárrez Rincón (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 9 de 2006.)



## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2071, lunes 14 de agosto de 2006

QUE ADICIONA LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA IRMA FIGUEROA ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE AGOSTO DE 2006

La que suscribe, Irma Figueroa Romero, en su carácter de diputada federal perteneciente a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía siguiente iniciativa, al tenor de su consecuente

### **Exposición de Motivos**

Sabemos que la educación permite que las sociedades en proceso de desarrollo pueda ofrecer una mejor calidad de vida para sus habitantes. De ahí que estas sociedades requieran fortalecer sus sistemas educativos; tal es el caso de México.

La iniciativa que hoy presento tiene que ver nuevamente con la educación superior, sabemos que ésta es la que se imparte después del bachillerato o de su equivalente. Comprende la educación normal, la tecnológica y la universitaria e incluye carreras profesionales cortas y estudios encaminados a obtener los grados de licenciatura, maestría y doctorado, así como cursos de actualización y especialización.

El Programa Nacional de Educación 2001-2006, señala:

Un sistema de educación superior de calidad es el que está orientado a satisfacer las necesidades del desarrollo social, científico y tecnológico, económico, cultural y humano del país; es promotor de innovaciones y se encuentra abierto al cambio en entornos institucionales caracterizados por la argumentación racional rigurosa, la responsabilidad, la tolerancia, la creatividad y la libertad; cuenta con una cobertura suficiente y una oferta amplia y diversificada que atiende a la demanda educativa con equidad, con solidez académica, y eficiencia en la organización y utilización de sus recursos.

En el diagnóstico que se hace al inicio de la actual administración se señala que el sistema de educación superior estaba formado por más de mil 500 instituciones de educación superior, públicas y privadas: universidades, institutos tecnológicos, instituciones de investigación y posgrado, escuelas normales y otras instituciones.

Asimismo, señalaba que la eficiencia terminal había mejorado en los últimos años, logrando titularse alrededor de 50 por ciento de las personas que se matriculaban en una escuela de educación superior en México. Se reconoce que los egresados de la educación superior han sido pilares del desarrollo nacional, pero también se expresa una preocupación por el desempleo y el subempleo de los profesionales en varias disciplinas.

No obstante, otros documentos de análisis y de investigación, como los que surgen de los seminarios de diagnóstico local de la política educativa, concretamente el de *Las repercusiones de la política educativa en la universidad*, señala respecto de la eficiencia terminal, que la misma se ve alterada tanto en el egreso como en la titulación, ya que del total de estudiantes que ingresan en las escuelas de educación superior, menos de 40 por ciento logra concluir una carrera en el tiempo previsto, y de éstos, sólo una quinta parte se titula en el primer año de egresado. El artículo primero de la Ley Reglamentaria del Artículo 5o. constitucional, relativa al ejercicio de las profesiones en el Distrito Federal, señala:

Título profesional es el documento expedido por instituciones del Estado descentralizadas y por instituciones particulares que tenga reconocimiento de validez oficial de estudios, a favor de la persona que haya concluido los estudios correspondientes o demostrado tener los conocimientos necesarios de conformidad con esta ley y otras disposiciones aplicables.

Considero que debe mejorarse la eficiencia terminal en todas las instituciones de educación superior en México, a fin de que puedan egresar y titularse los estudiantes, ejercer y recibir un salario acorde con los conocimientos adquiridos en la educación superior. De ahí que plantee una adición a la fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se refiere a las universidades y demás instituciones de educación superior, a fin de que fomenten la eficiencia terminal.

Por lo anterior, y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, me permito someter a consideración de este honorable Congreso la siguiente

**Iniciativa que adiciona la fracción VII del artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de eficiencia terminal en la educación superior, para quedar como sigue:**

**Artículo 3o.** Todo individuo tiene derecho a recibir educación...

...

...

...

**VII.** Las universidades y las demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, tendrán la facultad y la responsabilidad de gobernarse a sí mismas; realizarán sus fines de educar, investigar y difundir la cultura de acuerdo con los principios de este artículo, respetando la libertad de cátedra e investigación y de libre examen y discusión de las ideas; determinarán sus planes y programas, **fomentando la eficiencia terminal**; fijarán

los términos de ingreso, promoción y permanencia de su personal académico; y administrarán su patrimonio. Las relaciones laborales, tanto del personal académico como del administrativo, se normarán por el apartado A del artículo 123 de esta Constitución, en los términos y con las modalidades que establezca la Ley Federal del Trabajo conforme a las características propias de un trabajo especial, de manera que concuerden con la autonomía, la libertad de cátedra e investigación y los fines de las instituciones a que esta fracción se refiere, y

...

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 9 de agosto de 2006.

Diputada Irma Figueroa Romero (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 9 de 2006.)

## Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2071, lunes 14 de agosto de 2006

### QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE AGOSTO DE 2006

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que adiciona un párrafo al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para elevar a rango constitucional el derecho de réplica, al tenor de la siguiente

#### **Exposición de Motivos**

De acuerdo con el artículo 6o. constitucional, la manifestación de ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa. Ello se deriva de que, conforme a la filosofía que inspira nuestra Constitución, el individuo tiene una esfera de derechos que la autoridad no puede tocar, y esa esfera incluye la libertad de expresión, de comunicarse ideas. La libre expresión es básica para que pueda pensarse siquiera en la existencia de un sistema democrático, en el que la soberanía radica en el pueblo, y en el que las autoridades sólo pueden hacer lo que el pueblo las ha facultado para hacer, en la propia Constitución. Y esa libertad de expresar las ideas y de comunicarlas, incluye lógicamente también las ideas filosóficas, científicas, artísticas, religiosas, etcétera, y todas las formas y maneras como esas ideas y expresiones artísticas pueden difundirse, lo que incluye la poesía, la música, etcétera. Por ello, la

libertad constitucional de expresar ideas debe incluir necesariamente la libertad constitucional de utilizar libremente todos los medios de expresión, sean palabras o conductas, en cuanto puedan difundir ideas. Y esto incluye necesariamente también los medios masivos de difusión.

A su vez, el artículo 7o. de nuestra Carta Magna previene que es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Pero precisamente frente a las garantías de libertad de imprenta y de libre manifestación de ideas, desde la aparición misma de la imprenta como medio de comunicación, se inició la regulación de la facultad de cada persona de defender su buen nombre o la licitud de las actividades que realiza, frente a las posibles injerencias e inexactitudes vertidas públicamente en su contra.

En sus inicios, la actuación del derecho de réplica vino a suponer sólo una defensa moral de la persona afectada, como una de las formas de protección cuando se lesiona el bien moral, atributo respetable de la personalidad. Su evolución ha hecho, sin embargo, que deba considerarse más amplio su ámbito de aplicación. El derecho de réplica no debe limitarse ya a los casos de ataque a la reputación personal del replicante, sino que debe extenderse a los agravios o ataques contra creencias u opiniones esenciales de éste, siempre que ellas estén incorporadas a su personalidad.

En el sistema jurídico mexicano, la regulación del derecho de réplica se limita al contenido del artículo 27 de la Ley de Imprenta que tiene un sustrato extenso e inexacto. El mayor problema de esta Ley radica en su dudosa constitucionalidad. Asimismo, en que más que regular el derecho de réplica, en su acepción contemporánea y reglamentada en el derecho contemporáneo, tutela el derecho de

alusión, en un universo hipotético sumamente genérico, circunstancia que produce serios inconvenientes desde la perspectiva del informador como del informado.

Por otra parte, la Ley de Imprenta es una norma carente de utilidad y eficacia, puesto que no cuenta con un procedimiento contencioso sumario para hacer efectivos los derechos que protege.

Sin embargo, la carencia más grave de nuestro orden jurídico respecto al derecho de réplica, es que sólo está contemplado para el caso publicaciones, es decir, prensa escrita. Si la tecnología ha avanzado tanto, al punto de comunicarnos y expresarnos vía Internet o por medios masivos de comunicación con la televisión y la radio, debemos actualizar el derecho de réplica, ya que no afecta de la misma manera una información presentada en un periódico, que los datos que se difunden por medio de la radio, televisión o vía electrónica.

La presente iniciativa pretende colmar este enorme vacío legal elevando a rango de garantía constitucional el derecho de réplica, con el objeto de que toda persona afectada por informaciones inexactas o agraviantes emitidas en su perjuicio a través de medios de difusión de cualquier naturaleza y que se dirijan al público en general, tenga derecho a efectuar por el mismo órgano de difusión su rectificación o respuesta.

Conforme a la redacción del nuevo párrafo del artículo 6o. de la Constitución que se propone, toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua, tiene derecho a exigir su rectificación o aclaración gratuitas en las mismas condiciones y por el mismo medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.

De esa manera, el derecho de respuesta no estará limitado a la prensa escrita, sino que deberá considerarse extendido a todos los medios de comunicación social. Igualmente no se limitará a las opiniones, sino que debe reconocerse también la rectificación contra la propalación de noticias falsas. Asimismo, la norma no se restringe o limita a proteger exclusivamente el derecho al honor, la honra o la

intimidad, sino que se propone funcione como un efectivo ejercicio de la libertad de prensa por parte del ciudadano común.

Y así entendido, el fundamento de este derecho es múltiple. En primer lugar, es esencialmente ético. Se debe evitar que quienes disponen de los medios de comunicación social puedan afectar seriamente, mediante el manipuleo de la opinión pública, las creencias y la honra de las personas, conforme a sus propios intereses, sean éstos espurios o no.

Es que no es ético ni es justo que quienes así actúan queden impunes a causa de la casi imposibilidad que tiene el hombre común para acceder a los medios de comunicación social. La función moralizadora de este derecho se dirige a equilibrar las fuerzas, en una controversia que en principio se plantea como dispareja. Pero además, el fundamento genérico para la existencia del derecho de réplica no es otro que el de la propia libertad de expresión. Información y verdad son términos correlativos. La opinión pública se nutre de las noticias y opiniones que le brindan los distintos medios. Si esa información no es verdadera y pluralista, sino distorsionada y unilateral, será en el mejor de los casos parcial, cuando no tendenciosa y sometida a intereses corporativos y de sector, que distan muchos del interés general.

La generalización de esta garantía legal permitirá a la opinión pública formarse una idea más cabal de toda la problemática social al disponer de opiniones y noticias de distinta fuentes, ajustadas a la verdad y con sentido pluralista. En este orden, el reconocimiento del derecho bajo ningún supuesto atenta contra la libertad de prensa. El derecho de respuesta permitirá en numerosos casos reparar el daño causado y, además, sin restringir la libertad y extensión de la información, por el contrario coadyuva y le sirve favoreciendo la controversia y la diversidad de fuentes.

Del mismo modo, el ejercicio de la prerrogativa tendrá por objeto el resarcimiento de un perjuicio injusto por cualquier tipo de información que mencione o aluda al titular. Es decir, el derecho de respuesta no tendrá un efecto sancionador, sino, por el contrario, reparador de un bien lesionado. Su misión es aclaratoria o simplemente



reparadora, hasta el extremo que si el medio de comunicación social cuestionado inserta de mutuo propio una aclaración o rectificación de la información, su trámite podrá ser rehusado.

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

**Decreto que adiciona un párrafo al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Único.** Se adiciona un párrafo al artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 6o.** La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito o perturbe el orden público; el derecho a la información será garantizado por el Estado.

**Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o aclaración gratuitas en las mismas condiciones y por el mismo medio de comunicación social en que esa información hubiera sido emitida.**

**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 del Congreso de la Unión, a los nueve días del mes de agosto de dos mil seis.

Diputada Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 9 de 2006.)

# Gaceta Parlamentaria, año IX, número 2073, miércoles 16 de agosto de 2006

---

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 2 Y 7 DE LA LEY DEL BANCO DE MÉXICO, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS CARLOS HERNÁN SILVA VALDÉS, ISIDORO RUIZ ARGAIZ Y SERGIO MAGAÑA MARTÍNEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 9 DE AGOSTO DE 2006

Los suscritos, diputados federales de la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, 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 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, exponemos ante el Pleno de esta honorable asamblea la presente iniciativa de reformas a los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2 y 7 de la Ley del Banco de México, de conformidad con la siguiente

## Exposición de Motivos

Los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 constitucional son dos de los doce que dicho artículo destina para el banco central de México; en éstos se afirma que *el Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.*

*No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva, a través del banco central en las áreas estratégicas de acuñación de moneda y emisión de billetes. El banco central, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes, regulará los cambios, así como la intermediación y los servicios financieros, contando con las atribuciones*

*de autoridad necesarias para llevar a cabo dicha regulación y proveer a su observancia. La conducción del banco estará a cargo de personas cuya designación será hecha por el Presidente de la República con la aprobación de la Cámara de Senadores o de la Comisión Permanente, en su caso; desempeñarán su encargo por periodos cuya duración y escalonamiento provean al ejercicio autónomo de sus funciones; sólo podrán ser removidas por causa grave y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del banco y de los no remunerados en asociaciones docentes, científicas, culturales o de beneficencia. Las personas encargadas de la conducción del banco central, podrán ser sujetos de juicio político conforme a lo dispuesto por el artículo 110 de esta Constitución.*

*Por su parte, la Ley del Banco de México precisa, desde su primer artículo, que el banco central será persona de derecho público con carácter autónomo y se denominará Banco de México. En el ejercicio de sus funciones y en su administración se regirá por las disposiciones de esta Ley, reglamentaria de los párrafos sexto y séptimo del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.*

*Y en su artículo segundo se dispone que el Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. Serán también finalidades del Banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.*

*Mientras que, en su artículo 7 define que el Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:*

*I. Operar con valores;*

*II. Otorgar crédito al gobierno federal, a las instituciones de crédito, así como al organismo descentralizado denominado Instituto para la Protección al Ahorro Bancario;*

*III. Otorgar crédito a las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;*

*IV. Constituir depósitos en instituciones de crédito o depositarias de valores, del país o del extranjero;*

*V. Adquirir valores emitidos por organismos financieros internacionales o personas morales domiciliadas en el exterior, de los previstos en la fracción II del artículo 20;*

*VI. Emitir bonos de regulación monetaria;*

*VII. Recibir depósitos bancarios de dinero del Gobierno Federal, de entidades financieras del país y del exterior, de fideicomisos públicos de fomento económico y de los referidos en la fracción XI siguiente, de instituciones para el depósito de valores, así como de entidades de la administración pública federal cuando las leyes así lo dispongan;*

*VIII. Recibir depósitos bancarios de dinero de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o.;*

*IX. Obtener créditos de las personas a que se refiere la fracción VI del artículo 3o. y de entidades financieras del exterior, exclusivamente con propósitos de regulación cambiaria;*

*X. Efectuar operaciones con divisas, oro y plata, incluyendo reportos;*

*XI. Actuar como fiduciario cuando por ley se le asigne esa encomienda, o bien tratándose de fideicomisos cuyos fines coadyuven al desempeño de sus funciones o de los que el propio Banco constituya para cumplir obligaciones laborales a su cargo, y*

*XII. Recibir depósitos de títulos o valores, en custodia o en administración, de las personas señaladas en las fracciones VII y VIII anteriores. También podrá recibir depósitos de otros efectos del Gobierno Federal.*

*El Banco no podrá realizar sino los actos expresamente previstos en las disposiciones de esta Ley o los conexos a ellos.*

## **I. Breve historia del Banco de México**

Empero, en ninguno de los ordenamientos referidos concede al Banco de México un papel activo para incidir en el **crecimiento económico sostenido** y sustentable del país, así como en la creación de empleos que demande la nación; ni para invertir en infraestructura; estas son justamente las competencias que el Banco de México requiere para participar del **desarrollo** económico del país pues, en un contexto internacional altamente competitivo, México requiere de su banco central para incidir en las políticas públicas y detonar un crecimiento exponencial, en todo caso, estas nuevas competencias se añadirían a las funciones tradicionales del Banco de México de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con **ello la rectoría del desarrollo nacional** que corresponde al Estado.

Sólo a partir de este replanteamiento general de las facultades de nuestro banco central es posible cuestionarnos si éste puede incidir en una mejor y mayor planeación del futuro y en la concreción de un verdadero proyecto de nación para así invertir al Banco de México de las facultades que le permitan tener la función activa y decisiva que se requiere de éste; porque de ser así, ello permitiría la inversión en infraestructura productiva nacional o el pago de la deuda externa.

En la historia del Banco de México encontramos antecedentes notables en este sentido. En efecto, el Banco de México, fue concebido en nuestra Carta Magna desde 1917. Sin embargo, el establecimiento y la formalización del mismo no se hizo realidad sino hasta el año de 1925. Nuestro banco central ha contribuido de manera decidida a la par de la historia económica de la nación al control de la política monetaria y, en esa medida, al desarrollo económico del país. Así pues, a partir de un proceso histórico se consiguió que el Banco de México fuera la única institución encargada de la emisión de billetes y monedas en todo el territorio nacional y que, a finales de la década de los veinte y principios de los treinta, en la llamada gran depresión del 29, hubieran

diversas modificaciones legales para que pudiera centralizar las reservas bancarias y convertirse en el banco de bancos y en prestamista de última instancia.

A partir de ese momento, el Banco de México se enfrentó a las grandes coyunturas monetarias e históricas del país y del mundo entero. Tal es el caso de la crisis de la plata en 1935; la gran contención monetaria que indujo el banco central mexicano en la época de la Segunda Guerra Mundial de 1940 a 1945, con el propósito de evitar un colapso financiero y económico en México.

En 1952, toma las riendas del Banco de México don Rodrigo Gómez: un hombre que habría de prestar servicios de inestimable valor a México y que habría de dar lustre y prestigio a las finanzas mexicanas.

Junto con Antonio Ortiz Mena -quien lo acompañó durante dos sexenios al frente de la Secretaría de Hacienda- don Rodrigo Gómez fue uno de los artífices de un envidiable periodo de progreso y estabilidad que se extendió de 1954 a 1970, y que se conoce como el "desarrollo estabilizador". La era se inició después del ya mencionado ajuste cambiario de 1954, el cual puede ser considerado como la culminación de una etapa de crecimiento con estabilidad que se extendió por más de tres lustros.

En el periodo histórico que corre de 1954 a 1970, el producto real creció a un ritmo muy superior al de la población, lo cual hizo posible que también crecieran ininterrumpidamente tanto el ingreso per cápita como los salarios reales. En particular, el sector financiero experimentó un progreso formidable. Todo ello fue, en buena medida, resultado de la aplicación, por parte del Banco de México, de una política monetaria activa, la cual coadyuvó a obtener una estabilidad de precios semejante a la de Estados Unidos en igual periodo. De ahí que también pudiese conservarse un tipo de cambio fijo (12.50 por dólar) dentro un régimen de irrestricta libertad cambiaria y que la reserva monetaria mostrase una tendencia creciente a lo largo del periodo antes referido.

A la vez, durante el "desarrollo estabilizador" el Banco de México coadyuvó al progreso de la economía nacional, brindando apoyo a otras estrategias de promoción mediante un manejo juicioso de la política de encaje legal, el instrumento de política monetaria del banco central, a partir del cual éste procede a controlar los activos de la banca comercial para hacer frente a cualquier demanda de depósitos o alguna otra situación imprevista. Durante muchos años el mecanismo de encaje legal fue el principal instrumento de política monetaria utilizado por el Banco de México, con ello no sólo se colaboró a proporcionar crédito a actividades prioritarias, sino también a compensar las fluctuaciones de la economía mundial que afectaron durante esos años a la balanza de pagos. En 1958, a fin de darle mayor fuerza a ese instrumento de regulación, se decidió incorporar a las sociedades financieras al régimen del encaje legal. Posterior a esta época, se consolidó en 1976 la llamada banca múltiple y en 1978 se crearon con gran atino los certificados de la tesorería (Cetes).

No obstante, a partir de 1982 el sentido de las acciones de nuestro banco central ha sido de signo distinto. Desde ese año los esfuerzos estuvieron dirigidos, en lo fundamental, a controlar la inflación; corregir los desequilibrios de la economía y procurar la confianza de los agentes económicos.

Este cambio de rumbo se consolidó en la reforma del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año de 1993. Dicho artículo dispone que el Estado cuenta con un banco central con carácter autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración, siendo su objetivo prioritario el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. Asimismo, la Constitución otorga al Banco de México atribuciones para regular los cambios, la intermediación y los servicios financieros, en los términos que establezcan las leyes y con la intervención que corresponda a las autoridades competentes.

La Ley del Banco de México, publicada en Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1993, mantiene congruencia con las reformas constitucionales efectuadas en 1982 al establecer como objetivo prioritario, de la institución, el de procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional.

A partir de estos hechos se puede establecer, por inferencia lógica, que la actuación del Banco de México ha estado justificada en cada una de las etapas cíclicas de la economía mexicana, incluso en tener como objetivo prioritario el mantener el poder adquisitivo de la moneda, es decir, controlar la inflación después de los niveles inflacionarios traumáticos de la década de los ochenta y parte de los noventa.

## **II. Lo que necesita México**

Asimismo, hay que señalar que la política monetaria restrictiva que hoy se sigue, ocasiona un alto costo en el mantenimiento del nivel de las reservas monetarias actuales, pues es un hecho conocido que una parte de nuestras reservas están colocadas en Estados Unidos, pero ese país paga al nuestro sólo el 3 por ciento, mientras que México paga el 7 por ciento por la vía de bonos de certificación de tesorería y denunciar que, de lo anterior, hay un diferencial que nos cuesta 3 mil millones de dólares traer esas reservas -al menos para el ejercicio fiscal de 2005-. ¿Por qué tener reservas donde nos cuestan, cuál es la justificación de esta acción, cuando podemos resolver el problema con una refundación del funcionamiento de nuestro banco central?

Sin embargo, la falta de un crecimiento económico sostenido y sustentable capaz de crear más de un millón trescientos mil empleos anuales y atemperar la pobreza de más de 60 millones de mexicanos es hoy una prioridad a la cual el banco central, el Banco de México, necesita apoyar de manera decidida y frontal.

La política monetaria es un instrumento de política económica que ha mostrado su potencialidad para poder coadyuvar al crecimiento económico del país a partir del control de la inflación. Esta política está dirigida en México por el banco de bancos, es decir por el banco central, representado en el sistema político mexicano la institución denominada Banco de México.

Empero, hoy en día la prioridad ya no es la inflación, ya que ésta se encuentra en niveles muy aceptables de un solo dígito, mientras que el país se ha estancado en su



crecimiento. Hoy en día lo más importante es hacer crecer la economía, la inversión pública y el empleo. Todas las políticas públicas incluyendo las del Banco de México tienen que estar dirigidas, en consecuencia, hacia el crecimiento y desarrollo económicos del país. Por esto es impostergable ampliar las facultades del Banco de México para enfocar estas nuevas prioridades, pero sin perder su autonomía.

México requiere de un banco central modernizado a partir de un enfoque prospectivo, que se anticipe a las condiciones presentes y que sea capaz de crear infraestructura educativa, carretera, portuaria, energética -con el desarrollo planeado de refinerías, por ejemplo- y medioambiental, esto último con el subsecuente desarrollo de presas, energías alternativas.

Por ello, la formulación de la presente iniciativa de ley se orienta a definir la actuación del Banco de México, no sólo como entidad que procura la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, sino como una auténtica y real promotora del crecimiento económico y el empleo.

Un ejemplo ilustrativo de este modelo lo encontramos en la experiencia estadounidense en la que la prioridad de la Reserva Federal (homóloga del Banco de México), no sólo es mantener la estabilidad del poder adquisitivo, sino que también lo son el crecimiento económico -acorde con el potencial de la economía-; un elevado nivel de empleo; unos precios estables y unos moderados tipos de interés a largo plazo. Así, Estados Unidos diversifica sus estrategias de crecimiento y se apoya en el ejercicio de su Reserva Federal, institución, ésta, actuante y dinámica con respecto a la finalidad de crecimiento.

Por lo pronto, resulta claro que el Banco de México, a través de las operaciones de mercado abierto, de la política de tasa de descuento y de los requisitos de reserva o de otros tantos instrumentos monetarios, necesita coadyuvar a un tipo de interés que permita el flujo del crédito capaz de multiplicar la potencialidad productiva nacional; conseguir la estabilidad de precios; ayudar a contener el desempleo y actuar para incrementar sustancialmente el ritmo de crecimiento de la economía mexicana. Es

hora de que el Banco de México asuma un papel más activo que pueda garantizar un fuerte crecimiento económico y un bajo desempleo en los próximos años en nuestra economía y que, en esa medida, sea capaz de asumir su responsabilidad en medio del contexto histórico del siglo XXI.

No es necesario delinear qué instrumento de política monetaria tendría que implementarse; el Banco de México sabe y conoce históricamente el papel que ha de desempeñar. Cuenta con los hombres y las mujeres técnicamente capaces para ampliar sus estrategias de acción y de esta forma contribuir al crecimiento económico del país y del empleo; en realidad estamos, en las condiciones históricas actuales, sólo a una reforma de distancia.

Por lo anteriormente expuesto, sometemos a la consideración de esta soberanía el siguiente

**Proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 2 y 7 de la Ley del Banco de México, para quedar como sigue:**

**Artículo Primero.** Se reforma el párrafo sexto del artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

**Artículo 28. ...**

...

...

...

...

El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder

adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. **El banco central conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo apoyará las políticas económicas que contribuyan a un crecimiento económico sostenido y no inflacionista, que respete el medio ambiente, contribuya a la generación de empleos y la protección social que converjan a incrementar el nivel de vida de la población mexicana.** Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.

.....

.....

.....

.....

.....

.....

**Artículo Segundo.** Se reforman y adicionan artículos 2o. y 7o., fracción II, de la Ley del Banco de México para quedar como sigue:

**Artículo 2o.** El Banco de México tendrá por finalidad proveer a la economía del país de moneda nacional. En la consecución de esta finalidad tendrá como objetivo prioritario procurar la estabilidad del poder adquisitivo de dicha moneda. **El banco central conforme a lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo apoyará las políticas económicas que contribuyan a un crecimiento económico sostenido y no inflacionista, que respete el medio ambiente, contribuya a la generación de empleos y la protección social que converjan a incrementar el nivel de vida de la población mexicana.** Serán también finalidades del banco promover el sano desarrollo del sistema financiero y propiciar el buen funcionamiento de los sistemas de pagos.

**Artículo 7.** El Banco de México podrá llevar a cabo los actos siguientes:

I. ...

II. ...

**En lo que se refiere al otorgamiento de crédito al gobierno federal se dará prioridad a las obras de infraestructura productiva, en áreas estratégicas para el desarrollo nacional, que generen la mayor cantidad de empleos.**

III. a XII. ....

.....

### **Transitorios**

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

**Segundo.** El Banco de México, dentro de los 90 días siguientes a la publicación del presente decreto, hará las adecuaciones pertinentes en su respectivo reglamento.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a los 9 días de agosto del año dos mil seis.

**Diputados:** Carlos Hernán Silva Valdez, Isidoro Ruiz Argaiz (rúbrica), Sergio Magaña Martínez.

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 9 de 2006.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2083-I, lunes 28 de agosto de 2006.

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO SEGUNDO AL INCISO A) DE LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA IRMA FIGUEROA ROMERO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE AGOSTO DE 2006

La que suscribe, Irma Figueroa Romero, en su carácter de diputada federal perteneciente a la LIX Legislatura del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa que adiciona un párrafo segundo al inciso a) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, al tenor la siguiente

#### **Exposición de Motivos<sup>1</sup>**

Se ha señalado que el municipio es una institución reconocida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, desde su promulgación en 1917, a pesar de ello tuvieron que transcurrir 66 años para que una de sus demandas más legítimas se tradujera en una importante reforma al Artículo 115 de la nuestra Carta Magna. En 1983, a través de un trabajo conjunto entre el Legislativo y el Ejecutivo se sentaron las bases para lograr la libertad y autonomía del municipio.

Después, en diciembre de 1999 entraron en vigor las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional, con la finalidad de ampliar las facultades de los municipios mexicanos, y lograr el fortalecimiento municipal.

Entre las reformas y modificaciones que se hicieron se encuentra la reforma a la fracción IV. Los motivos que llevaron a modificar el segundo párrafo fueron:

La prohibición para exentar u otorgar subsidios respecto de las contribuciones municipales.

Para dejar en claro los términos "personas físicas o morales" indistintamente, y la denominación genérica de "institución", ya que se refieren a "instituciones públicas o privadas."

Para que los bienes de dominio público de los tres órdenes de gobierno que utilicen las entidades paraestatales o cualquier forma de concesión, contrato o autorización, mediante los cuales particulares hagan uso de dichos bienes para actividades accesorias al objeto público. Lo anterior es porque dichos bienes e instituciones o personas que los utilizan, demandan los mismos servicios municipales que otros bienes que no tienen la calidad de bienes del dominio público y sin embargo sí tributan impuesto predial.

Se buscó la equidad para fortalecer el ámbito municipal en lo que se refiere a ingresos propios, para que la tasa y los valores, en el esfuerzo recaudatorio municipal, sirvan de base y sean lo más justos posible, sin conceder subsidio, y las tasas sean la pauta de los principios de proporcionalidad y equidad para los causantes.

Con las reformas hechas se esperaba que la recaudación de los ingresos propios municipales se incrementara, en virtud de la excepción hecha al privilegio con el que contaban los bienes de dominio público antes de las reformas.

Con la entrada en vigor de las reformas, los municipios tienen la obligación de recaudar los impuestos y derechos sobre los bienes del dominio público que estén en manos de las entidades paraestatales, federales, estatales y municipales o por particulares, cuando dichos bienes estén destinados a fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.

Es en la práctica cuando nos damos cuenta qué tan efectiva resultó la reforma, si ha cumplido con los objetivos propuestos. En este caso, lamentablemente dicha reforma trajo problemas de interpretación, que los administradores o usuarios de los bienes utilizan para no pagar el impuesto predial, en el hecho de que tales bienes se encuentran dentro de los denominados del dominio público y, además, están destinados a un servicio público.

Los municipios y asociaciones que conforman la Confederación Nacional de Municipios de México (Conamm) han expresado que los concesionarios de los aeropuertos y puertos:

No están ni deben estar exentos de cumplir con las disposiciones constitucionales en materia municipal, amparándose en título de concesión otorgado por autoridades federales, porque el cumplimiento de la Constitución Política no puede negociarse o supeditarse a las condiciones de una concesión.

De seguir con el incumplimiento se les imponga las sanciones económicas previstas por la Ley de la materia y en su caso, les sea revocada la concesión.

Para los ayuntamientos existe una negativa injustificada por parte de los concesionarios de cumplir la ley máxima y demás leyes y reglamentos, desconociendo el ámbito de gobierno municipal. Es absurdo que los ayuntamientos tengan que acudir a juicios para probar la facultad para recaudar el impuesto predial.

Para contribuir con la mejora de las bases jurídicas que sustentan el municipio y con fundamento en las disposiciones invocadas en el proemio, me permito someter a consideración de este honorable Congreso la siguiente

**Iniciativa que adiciona un párrafo segundo al inciso a) de la fracción IV del artículo 115 Constitucional, para quedar como sigue:**

**De los Estados de la Federación y del Distrito Federal**

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

...

...

...

**IV.** Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

**a)** Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

**Es obligatorio que todos los aeropuertos y puertos cumplan la obligación de pagar el impuesto predial al municipio.**

Los municipios podrán celebrar convenios con el estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

**b)** ...Las participaciones federales, que serán cubiertas por la federación a los municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

**c)** ...Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.



...

...

...

**Nota:**

1 El texto que aparece en la exposición de motivos y la propuesta de adición, se retoma del documento elaborado por el analista Efraín García Gómez, ex asesor del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, titulado *Diagnóstico sobre la situación del pago del impuesto predial sobre los bienes del dominio público que estén en manos de las entidades paraestatales, federales, estatales y municipales o por particulares.*

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a 23 de agosto de 2006.

Diputada Irma Figueroa Romero (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 23 de 2006.)

Gaceta Parlamentaria, Cámara de Diputados, número 2083-I, lunes 28 de agosto de 2006.

QUE REFORMA DIVERSAS FRACCIONES DEL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO IVÁN GARCÍA SOLÍS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE AGOSTO DE 2006

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 le otorga la fracción II de los artículos 71 y 78 de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos, y sus correlativos en la Ley Orgánica y en el Reglamento para el Gobierno Interior, ambos del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversas fracciones 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.

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 aún, 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 dinamo que, bajo la dinámica federalista impulse iniciativas tendientes a la redefinición de los aspectos torales de la educación en todos sus niveles.

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.

Una primera reforma es la que se refiere a la incorporación al texto constitucional de los conocimientos y cultura indígena a la educación nacional.

Comenzaremos por señalar que desde los inicios de la década pasada, nuestro marco constitucional fue objeto de una importante transformación a fin de que en él se expresara la auténtica diversidad de la nación. Influidos por la conmemoración de los 500 años del llamado Encuentro de Dos Mundos, así como por la reiterada demanda de los pueblos originarios de nuestro país, el Constituyente Permanente reformó el artículo 4o. de nuestra Carta Magna para establecer que la nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

A partir de entonces, se inició un proceso sostenido de enriquecimiento de las leyes secundarias de nuestro país para incorporar la dimensión indígena al conjunto de derechos y obligaciones de las que ya gozaba el resto de los mexicanos. Ese fue el caso de la Ley General de Educación que, expedida en 1993, estableció en el artículo 7o., fracción IV, que la educación tiene entre sus fines promover mediante la enseñanza el conocimiento de la pluralidad lingüística de la nación y el respeto a los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas. Cuestión que si bien no alcanza a dar cuenta de la composición pluricultural de la nación en sus múltiples dimensiones, sí representa un avance al considerar la pluralidad de lenguas.

Ese proceso se aceleró y profundizó a partir de 1994, con la irrupción del movimiento indígena zapatista, el cual encabezó la lucha por el reconocimiento de los derechos y cultura indígenas. Luego de una amplia discusión nacional y de la deliberación en el espacio parlamentario de diversas iniciativas presentadas desde entonces, el Constituyente Permanente reformó integralmente el artículo 2o. constitucional en 2001, el cual, aunque de manera parcial, recogió algunas de las demandas que sectores amplios de la sociedad enarbolaron intensamente.

Como señala el dictamen realizado en esta Cámara de dicha reforma, el nuevo artículo 2o. que nos propone la minuta, contiene los principios constitucionales de reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los indígenas, sus comunidades y sus pueblos. En virtud de ello, esta reforma se encargó de incorporar a los pueblos indígenas al conjunto nacional, reconociendo sus necesidades específicas respecto de rubros específicos en los que se han visto excluidos históricamente, la primera de las cuales consistía justamente en su falta de reconocimiento en el orden jurídico mexicano. De modo que, como se señala en el dictamen de referencia, respecto de la cuestión educativa, la reforma constitucional consideró que los derechos que establece el artículo se refuerzan con una obligación específica del Estado mexicano, a través de sus órganos, sean federales, estatales y municipales, de cumplir acciones concretas para abatir carencias y rezagos; no son simples

imperativos programáticos, sino obligaciones específicas. Estas acciones obligatorias constituyen una nueva figura dentro del orden jurídico mexicano.

Así, la cuestión educativa para los pueblos indígenas quedó señalada en el artículo 2o. de la Constitución de la siguiente manera:

**Artículo 2o.**

**B.** La Federación, los Estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades tienen la obligación de:

I. (.....)

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

No obstante este histórico avance respecto al derecho a la educación de que gozan desde 2001 los pueblos indígenas, es preciso destacar que la señalada reforma constitucional no significó el enriquecimiento de la educación nacional, a partir de la incorporación de la cultura indígena como uno de sus principios rectores.

Es decir, no se dio una plena incorporación de la de nuestra vena indígena al conjunto nacional, pues se dejó intocado el artículo 3o. constitucional, para hacer de la cultura, lengua, tradiciones y conocimientos indígenas fundamento de todos los contenidos de la educación nacional.

Este hecho fue algunas de las graves omisiones que tuvo dicha reforma, pues si fue planteada por los indígenas chiapanecos en las mesas del dialogo que se erigieron para dar cause institucional a sus demandas, y que no obstante que incluso fueron parte de los llamados Acuerdos de San Andrés, no se tradujeron en norma legal constitucional.

En efecto, tales acuerdos señalaban: El Estado debe impulsar políticas culturales nacionales y locales de reconocimiento y ampliación de los espacios de los pueblos indígenas para la producción, recreación y difusión de sus culturas, de promoción y coordinación de las actividades e instituciones dedicadas al desarrollo de las culturas indígenas, con la participación activa de los pueblos indígenas y de incorporación y del conocimiento de las diversas prácticas culturales en los planes y programas de estudio de las instituciones educativas públicas y privadas.

En otro apartado, se señala con toda precisión que: La educación que imparta el Estado debe ser intercultural. Lo cual debe serlo no sólo desde la lógica de que los pueblos indígenas reciban educación de calidad en español y en su lengua, sino que la propia educación nacional recoja toda la herencia y tradición de los conocimientos y cultura indígena.

Justamente con esta iniciativa es que pretendemos que la educación nacional cuente con la perspectiva de la cultura indígena, que no sólo es parte sino base fundante de la nación, y que ha sido relegada históricamente de nuestra identidad mexicana.

Otra de las dimensiones de la reforma indígena que tiene que ver con la cuestión educativa, es el referido a la definición de la nación como plurilingüística, como se asentaba en el texto constitucional a partir de 1992. Mismo que con las

transformaciones de 2001 fue eliminado, aunque se fortaleció al concebirse como un derecho la preservación y enriquecimiento de las lenguas indígenas. La norma constitucional es la siguiente:

**Artículo 2o.**

**A.**

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

A este respecto, es necesario destacar que las reformas que se han llevado a cabo para incorporar al texto constitucional la pluriculturalidad de la nación, sobre todo en su dimensión étnica, han sido benéficas para la integración y el desarrollo nacional. Pese a las limitaciones que tiene nuestra Carta Magna respecto de una auténtica autonomía indígena, es indudable que han sido los pueblos indígenas los principales beneficiados por esas reformas.

Pero el que se haya dado un reconocimiento de los pueblos indígenas como parte fundamental de la nación, y que con ello se busque garantizar su derecho a recibir educación, no equivale a que el conjunto de la educación nacional tenga una perspectiva indígena.

Establecidos ya en la Constitución estos principios relativos a los pueblos indígenas, ¿qué queda por incorporar? Cuestiones como la preservación y fortalecimiento de los usos y costumbres tradicionales en el ámbito de la educación.

Adicionar al inciso b) de la fracción II del artículo 3o. disposiciones relativas a que los criterios que orienten la educación y tomen en consideración los usos y costumbres tradicionales, además del respeto al medio ambiente.

No obstante, nos parece adecuada esta propuesta porque el que se consideren los usos y costumbres tradicionales (a los que nosotros agregaríamos los conocimientos tradicionales indígenas) en el proceso educativo significaría tomar en cuenta los logros que en distintos terrenos han obtenido las distintas culturas que a lo largo de la historia han conformado a nuestra nación. Son conocimientos vivos que deben ser

transmitidos en el marco de la escuela. Además, su inclusión significaría que la sociedad mexicana reconoce su importancia para el desarrollo nacional, más allá de que lo sean para la preservación e identidad de alguna de las culturas indígenas en lo particular.

En ese sentido, complementando la idea de que el Estado tiene la obligación de elevar la escolaridad de los pueblos indios, se incorporaría el precepto de que las culturas (sus conocimientos, usos y costumbres), tienen mucho que aportar a la educación nacional, no sólo a su propia educación para su preservación, identidad y desarrollo.

En conclusión, el artículo 2o. ve el compromiso de la nación en particular con los pueblos indios, uno de cuyos pendientes históricos se busca revertir precisamente a través de la escolarización. Pero esto debe ser complementado por la revaloración de los conocimientos tradicionales para beneficio de la nación toda, no sólo como reconocimiento de nuestra multiculturalidad.

Buscamos señalar que toda la educación que se imparta en el marco del sistema educativo nacional, el cual comprende todos los niveles y modalidades educativas, así como los servicios impartidos tanto por el Estado como por otorgados por los particulares, incorpore el conocimiento indígena como uno de sus principios rectores.

Respecto a la cuestión de género, consideramos que es necesario incorporarlo, puesto que la constitución señala que la educación contribuirá a "mejorar la convivencia humana? sin distinción de grupos, de sexos?" Cuestión que si bien es importante que se continúe señalado, es insuficiente a la luz de la concepción por la que propugnan las nuevas generaciones sobre la igualdad y equidad de género. Consideramos que a ello debe contribuir el sistema educativo nacional.

Como también debe hacer con respecto de los derechos humanos, los cuales, si bien nuestro marco legal ya ha ido incorporando paulatinamente, es claro que la escuela es el mejor vehículo de formación y concienciación de las personas.



Respecto a la cuestión del financiamiento, debemos decir que el actual esquema es centralista, no promueve la eficiencia, es muy inequitativo, además de poco transparente.

En efecto, esta situación se empieza a poner de manifiesto desde mediados de la década de los años cincuenta; la tendencia a concentrar el financiamiento en la federación era patente. En 1958 la federación aportaba el 72 por ciento del gasto público, y los estados, el 22.4 por ciento; en tanto que para 1964 era del 75 por ciento; en tanto que los estados habían aportado el 21 por ciento.<sup>1</sup>

Para 1970, como señalan los especialistas en el tema Manuel Ulloa y Pablo Latapí, la importancia de la federación era evidente, "el GFE (Gasto Federal Educativo) tenía un peso de 65.1 por ciento en el total nacional; su participación se elevó a 76.1 por ciento durante el sexenio 1970-1976, y a 80.6 por ciento en 1982; se redujo en los años siguientes, con variaciones, aunque recuperó ese rango en 1988... Durante los diez años posteriores a 1982, por efecto de la crisis de esa década, el GFE desciende en muchos de esos años, representando menos de 80 por ciento, en el año del ANMEB (Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica -1992) recupera ese nivel; y en los años posteriores, en lugar de decrecer (porque hubiese mayor participación de los estados, los municipios y los particulares), ha continuado ascendiendo."<sup>2</sup>

En efecto, esa tendencia al alza se consolidó. Como señala un documento oficial, "en el análisis global del gasto público en educación, la estructura que ha prevalecido en su financiamiento nos indica que, en promedio, para el periodo 1998-2003:

El gobierno federal ha contribuido con el 82.4 por ciento del gasto,  
Las entidades federativas han cubierto el 17.4 por ciento por ciento, y  
Una estimación del 0.2 por ciento corresponde al ámbito municipal."<sup>3</sup>

Ese ascenso, lejos de ser uno de los cometidos de la reforma salinista de la educación, fue uno de sus efectos perversos, pues no sólo consolidó las tendencias a la centralización del financiamiento en la federación, sino que terminó beneficiando a la educación particular. Como se puede observar en la tabla, a partir de entonces los estados y municipios lejos de incrementar su participación en la inversión nacional educativa como proporción del PIB, manifestaron un descenso paulatino.

A 12 años de instaurado el modelo, la inversión de la federación creció en 0.7 por ciento del PIB, los estados aumentaron su inversión en 0.4 por ciento y la inversión privada creció un punto porcentual. Los municipios trágicamente siguen destinando la misma proporción de recursos a la educación que en 1992. La razón de ese estrepitoso fracaso reside básicamente en que los estados y municipios no han tenido nunca bases de financiamiento propias.

Hoy la inversión privada del 1.3 por ciento del PIB es mayor a la que destinan todos los municipios y estados del país juntos, pues ella invierte más de \$107 mil millones de pesos, contra \$71 mil millones de los estados y sólo \$826 millones de pesos de los municipios.

Es necesario aclarar que aunque todos estos datos se refieren al total del gasto público en educación, por la poca información que hay sobre lo específico del gasto en educación básica, lo podemos tomar como referencia muy aproximada. Aunque existen algunos datos, como los que maneja la SEP para 1996, cuando en promedio los estados destinaron el 21 por ciento del total del gasto en educación básica, mientras que respecto del gasto total en educación destinaron el 19 por ciento.<sup>4</sup>

Por lo que hace al Consejo Nacional de la Educación, su creación responde a tres necesidades: crear esa instancia para que dirija y opere los servicios educativos de la educación básica a nivel nacional. A partir de ello, que sea la instancia que se encargue de señalar y vigilar la aplicación de los planes y programas y finalmente que se encargue de la evaluación de todo el sistema educativo nacional.

Para justificar esta incorporación, diremos que 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 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.

Consideramos que al tiempo que se pugna por aumentar los recursos para la educación, debemos también procurar su uso eficiente, sobre todo por la vía de la reorganización del Estado para garantizar un servicio educativo de calidad. Si sólo nos concentramos en diseñar mecanismos más eficientes para descentralizar recursos a un sistema educativo nacional tan centralizado, ello resultaría tanto como contribuir a su ineficiencia.

En ese sentido, se tiene que pensar antes en cómo garantizar que los estados tengan fuentes de financiamiento propias, para después pensar en cómo la federación les

sigue enviando recursos suficientes para fortalecer y no sólo atender los servicios educativos.

Ante esta realidad hay que decir que la idea de que el perfeccionamiento de los mecanismos de traslado de recursos de la federación a estados y municipios no resulta suficiente para hacer realidad el mayor y mejor financiamiento a la educación si no se acompaña de la transformación de todo un esquema legal, en el que se señalen principios, mecanismos y proporciones de gasto. Ésta es justamente una de las mayores carencias de la Ley General de Educación, que tiene un fuerte carácter administrativo.

Pero esta atribución exclusiva del Ejecutivo federal, además de ser anacrónica 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 Secretaría de Educación Pública (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 sólo se tomarán en cuenta las opiniones expresadas a través del Consejo Nacional de Participación Social en la educación.

En términos del artículo 68, los Consejos de Participación Social son espacios de 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 señalan como componente del sistema educativo nacional 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 está 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 cinco 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 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), o la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (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.

El paso dado por al administración actual es este terreno es el relativo a la creación del Instituto Nacional de Evaluación de la Educación (INEE), 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.

Al dar al Consejo las atribuciones de evaluar el sistema educativo nacional, las funciones que hasta hoy son desarrolladas por el INEE de manera limitada, serán potenciadas gracias a la autonomía constitucional de que gozara este órgano, el cual contribuirá a generar vínculos más estrechos entre las funciones de evaluación, tramos de la política pública educativa que al día de hoy no han cumplido con su misión.



Además, este nuevo Consejo, lejos de inhibir o sustituir las funciones de evaluación que lleva a cabo el Poder Legislativo sobre las acciones del Ejecutivo, contribuirá a fortalecerlas.

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:

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

Además

a) a c) .....

d) Integrará a la educación nacional la herencia, tradiciones y conocimientos de los pueblos indígenas de nuestro país, desde una perspectiva intercultural y plurilingüe. Asimismo, propugnará por la equidad de género, así como por el respeto y la plena vigencia de los derechos humanos.

III. La orientación y consulta general de la educación estará a cargo del Consejo Nacional de Educación, organismo público autónomo que será independiente en sus decisiones y profesional en el ejercicio de sus funciones.

El Consejo Nacional de Educación, tendrá como objetivos:

a) Determinar 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.
- c) Convocar a congresos pedagógicos nacionales.

El Consejo Nacional de la Educación estará integrado por ciudadanos cuya trayectoria profesional se encuentre vinculada a la educación. Serán elegidos por 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; durarán siete años en su cargo, y no podrán tener ningún otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquellos en que actúen en representación del Consejo y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia, no remunerados.

Para llevar a cabo sus funciones, el Consejo Nacional de Educación tomará en cuenta las opiniones y resoluciones de los Consejos Escolares por entidad federativa, municipio y centro escolar. Dichos Consejos serán órganos de participación y gestión democrática del sistema educativo nacional, orientados a la consulta, coadyuvancia y recomendación a los organismos encargados de impartir los servicios educativos y al Consejo Nacional de la Educación y estarán integrados por especialistas, trabajadores de la educación y por padres y madres de alumnos.

La Ley del Consejo determinará su estructura, así como los requisitos que deberán reunir para su elección los consejeros educativos quienes estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en el Título Cuarto de esta Constitución.

IV. a VII. ....

VIII El Congreso de la Unión con el fin de unificar y coordinar la educación en toda la República, expedirá las leyes necesarias destinadas a distribuir la

función social educativa entre los tres órdenes de gobierno. Cada uno de ellos deberá aportar los recursos necesarios y suficientes para su financiamiento, estableciéndose para ello en la ley respectiva un esquema de concurrencia financiera que asegure un auténtico federalismo educativo fincado en el control, sustento y mantenimiento de los servicios educativos de cada entidad federativa por parte de su respectivo gobierno, así como en la vigencia de los principios y criterios para toda la educación nacional planteados en esta Constitución. Las leyes deberán señalar las sanciones aplicables a los funcionarios que no cumplan o no hagan cumplir las disposiciones relativas, lo mismo que a todos aquellos que las infrinjan.

**Notas:**

- 1 Datos propios a partir de cuadros estadísticos tomados de Muñoz Izquierdo, Carlos; *La inversión en el sistema educativo nacional hasta 1970 y sus fuentes de financiamiento*. Centro de Estudios Educativos, AC, 1967, p. 31.
- 2 Latapí, Pablo y Ulloa Manuel; *El financiamiento de la educación básica en el marco del federalismo*; UNAM, Fondo de Cultura Económica, 2000; p 65.
- 3 *Diagnóstico integral de la situación de las haciendas públicas estatales y municipales*. Unidad de Coordinación con las Entidades Federativas de la Secretaría de Hacienda, 2004, p. 81. Este documento fue presentado por el Gobierno Federal en el marco de los trabajos de la Convención Nacional Hacendaria.
- 4 *Perfil de la educación en México*. Secretaría de Educación Pública, 1999, pp. 130-131.

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los 23 días del mes de agosto de 2006.

Diputado Iván García Solís (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 23 de 2006.)

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 99 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE AGOSTO DE 2006**

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

La naturaleza misma de la función judicial exige dotar a los juzgadores de las condiciones necesarias para su imparcialidad, objetividad y equidad que, a su vez, aseguren la mayor transparencia en su actuación.

En el caso concreto, un aspecto esencial en la administración de la justicia electoral es la existencia de las llamadas "garantías judiciales" o "garantías jurisdiccionales", es decir, de aquellos instrumentos jurídicos para lograr que los órganos electorales puedan actuar con independencia frente a los demás órganos del poder público y los propios partidos políticos.

Al lado del mismo reconocimiento jurídico de su autonomía, el mecanismo adecuado de designación de sus miembros integrantes, adquiere este rango de garantía judicial y condición esencial, sin la cual los órganos electorales nunca estarán en aptitud plena

de resolver en sus méritos, de manera objetiva e imparcial, las controversias que se les sometan a su jurisdicción.

De ahí que, además de establecer convenientes requisitos profesionales y apartidistas que deben satisfacer sus integrantes, el marco jurídico que rige la vida institucional de los órganos electorales debe garantizar que dichas instituciones cuenten con un adecuado procedimiento para su renovación, que asegure, por un lado, la continuidad en la genuina responsabilidad propia de toda función pública y, por otro lado, impida que su conformación pueda responder a coyunturas fugaces o a intereses de grupos, ajenos al más elemental espíritu democrático.

En nuestro sistema jurídico, el antepenúltimo párrafo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los magistrados que integren la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durarán en su encargo 10 años improrrogables.

Corresponde ahora perfeccionar el mecanismo de designación de los magistrados integrantes de su Sala Superior mediante un sistema de sustitución escalonada, como una verdadera garantía judicial de independencia. La designación de los magistrados de la Sala Superior mediante un sistema escalonado, de modo que no terminen sus funciones todos en conjunto, sino que esto sea de manera paulatina, cumpliendo, como ya está previsto, cada uno su periodo de diez años, responde a la necesidad de no provocar un vacío en sus actividades cotidianas al momento de renovar a los miembros que la integran.

Si bien es cierto que el cambio en las personas que desempeñan las funciones públicas es la base y la razón de ser de nuestra vida democrática, es necesario también, contar con bases suficientes para que los periodos de transición, no se conviertan en un debilitamiento de los órganos en perjuicio de la institución.

Con un sistema de sustitución y designación escalonado, en el momento en que un magistrado entre en funciones, encontrará a otros que ya se vienen desempeñando

con experiencia, lo cual facilitará la continuidad en los trabajos propios del tribunal y dará prosecución a la responsabilidad del órgano colegiado, para el fortalecimiento de su autonomía.

La sustitución escalonada de magistrados permitirá, además, armonizar la continuidad de los criterios jurisprudenciales, con una gradual renovación permanente, que brinde estabilidad al órgano colegiado y fortalezca a la institución de justicia electoral. De este modo, también se establece un sistema que evita el riesgo de cambiar los criterios judiciales de manera abrupta. De no reformar este sistema de renovación en su totalidad cada diez años de manera conjunta, se provocará que se pierda la continuidad tanto de los criterios judiciales como de la responsabilidad del órgano como institución pública.

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

**Decreto que reforma y adiciona el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único:** se reforma y adiciona el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Para el ejercicio de sus atribuciones, el tribunal funcionará con una Sala Superior, así como con salas regionales y sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento.

La Sala Superior se integrará por siete magistrados electorales. El presidente del tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años.

Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre:

- I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores;
- II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos;

- III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales;

- IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos;

V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta Constitución y las leyes;

VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal y sus servidores;

VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores;

VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y

IX. Las demás que señale la ley.

Cuando una sala del Tribunal Electoral sustente una tesis sobre la inconstitucionalidad de algún acto o resolución o sobre la interpretación de un precepto de esta Constitución, y dicha tesis pueda ser contradictoria con una sostenida por las salas o el Pleno de la Suprema Corte de Justicia, cualquiera de los ministros, las salas o las partes podrán denunciar la contradicción, en los términos que señale la ley, para que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación decida en definitiva cual tesis debe prevalecer. Las resoluciones que se dicten en este supuesto no afectarán los asuntos ya resueltos.

La organización del tribunal, la competencia de las salas, los procedimientos para la resolución de los asuntos de su competencia, así como los mecanismos para fijar criterios de jurisprudencia obligatorios en la materia, serán los que determinen esta Constitución y las leyes.

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 el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación; y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El tribunal propondrá su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 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 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

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

Los magistrados electorales que integren las salas regionales deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, que no podrán ser menores a los que se exige para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito. Durarán en su encargo ocho años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores.

El personal del tribunal regirá sus relaciones de trabajo conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones que señale la ley.

### **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 del Congreso de la Unión, a 23 de agosto de 2006.

Diputada Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 23 de 2006.)

**QUE REFORMA EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 114 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE AGOSTO DE 2006**

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que reforma el párrafo primero del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de juicio político, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El juicio político es una institución fundamental del orden jurídico mexicano. Estructurado como un medio de control constitucional, de carácter no jurisdiccional; el juicio político deriva de los principios básicos que definen la conformación política del Estado mexicano.

Su objeto es sancionar a los servidores públicos que enuncia la propia Carta Magna cuando han incurrido en conductas que atentan contra ese orden; es decir, constituye un medio que salvaguarda la supremacía constitucional, y que precisamente como su nombre lo indica, determinará la responsabilidad política del servidor público de que se trate, de ahí que sea el Congreso de la Unión, como órgano político, en quien recaiga, por disposición legal, su conocimiento y substanciación.

No prejuzga sobre la responsabilidad penal o sanción penal que pudiera exigírsele, tampoco de cualquier otro tipo de responsabilidad; se pretende, con el juicio político, determinar si un funcionario ha lesionado de tal manera ciertos valores constitucionales consagrados que amerite su destitución y quizás también su inhabilitación.

A través de este procedimiento se garantiza la no impunidad de los servidores públicos. Y si su finalidad, lo repito, consiste en sancionar con la destitución o la inhabilitación a los servidores públicos que en el desempeño de sus funciones hayan realizado actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de en su buen despacho, es indudable que la figura jurídica fue creada en beneficio de intereses de la sociedad en general de revisar la función de los servidores públicos de alto nivel en el desempeño de su cargo, y es en beneficio de la ciudadanía su persecución y resolución, a fin de tener un medio de control de la actuación de tales funcionarios, cuyas conductas se estime que afectan o perjudican las instituciones políticas de la república y las decisiones políticas que se consagran como valores protegidos por la norma fundamental.

Como consecuencia, es indudable también que todas las fases de substanciación del procedimiento de juicio político deben responder a su objeto y naturaleza y hacer prevalecer el orden constitucional como bien jurídico tutelado para, de esta forma, garantizar a la sociedad que se sancionará a quien resulte responsable, sin abrir espacio a la impunidad.

De acuerdo con la redacción actual del párrafo primero del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las sanciones correspondientes al procedimiento de juicio político se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

El resultado inmediato de este precepto es que el juicio político que dure más de un año sin la existencia de motivos razonables, debe acarrear necesariamente la perención del procedimiento; es decir, el juicio caducará en beneficio del funcionario

involucrado, en cuanto que se le otorga también la naturaleza de garantía procesal y de derecho fundamental de seguridad jurídica.

Sin embargo, en la realidad práctica, como todos lo sabemos, la substanciación de un procedimiento no siempre puede realizarse conforme a los plazos que hipotéticamente se han establecido, pues en su desarrollo pueden surgir complicaciones e incidencias que incluso no sean imputables al órgano competente, ante el que se tramita dicho procedimiento, por ejemplo, el desahogo de una prueba, la concesión de la suspensión en un juicio de amparo.

Sostener la caducidad de las facultades sancionadoras de la autoridad por transcurrir un plazo tan corto de un año, ha tenido efectos negativos total y absolutamente indeseables para la salvaguarda del orden constitucional, generando impunidad, bien por la imposibilidad de realizar el acopio y desahogo de pruebas suficientes en ese término, o bien, porque en múltiples casos tanto el órgano competente como el servidor sujeto a juicio han podido manipular el procedimiento para que transcurra ese año y evitar que se imponga la sanción correspondiente.

Por ello, en aras de salvaguardar la naturaleza y objeto del juicio político como medio de control constitucional, así como del interés de la sociedad en que se sancione a los sujetos responsables, la presente iniciativa proyecta reformar la última parte del primer párrafo del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a efecto de que no exista plazo para la imposición de las sanciones correspondientes al procedimiento de juicio político.

De esta manera, las facultades sancionadoras de la autoridad competente para seguir el juicio político, en ningún supuesto se extinguirán una vez transcurrido el plazo de un año que actualmente prevé el artículo 114 constitucional.

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

**Decreto que reforma el párrafo primero del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de juicio político.**

**Único:** se reforma el párrafo primero del artículo 114 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de juicio político, para quedar como sigue:

**Artículo 114.** El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el periodo en que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. **Las sanciones correspondientes no tienen plazo para su aplicación a partir de iniciado el procedimiento.**

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

### **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 del Congreso de la Unión, a 23 de agosto de 2006.

Diputada Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 23 de 2006.)

**QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 73 Y 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE AGOSTO DE 2006**

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma y adiciona los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

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

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

El marco de interacción entre el ciclo económico y el ciclo presupuestario es un elemento clave para el diseño y la programación de las políticas públicas. El proceso

de elaboración del Presupuesto no puede separarse en ningún momento de la política económica general, de todo el programa de política económica y, desde luego, de los acontecimientos que se producen a escala internacional.

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

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

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

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

Es decir, en nuestro sistema jurídico el Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento legalmente vinculante por medio del cual la Cámara de Diputados otorga atribuciones de gasto a las agencias del gobierno federal. Porque, además,

conforme a la misma tradición constitucional mexicana, la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación ha sido una atribución exclusiva de la Cámara de Diputados desde 1874, y el Senado interviene sólo en el examen y en la aprobación de la Ley de Ingresos.

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

De esa forma será posible no sólo propiciar un desarrollo económico sostenido, sino contar con elementos para evaluar los avances del plan y los programas. Asimismo, permitiría establecer normas operativas claras para mejorar el control y la distribución del gasto público, al tiempo que se incrementarían los ingresos gubernamentales por concepto de derechos, productos y aprovechamientos.

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

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

**Decreto que reforma y adiciona los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único:** Se reforman y adicionan los artículos 73 y 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

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

I. a VI. ...

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

El Ejecutivo federal hará llegar al Congreso la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y 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 Congreso deberá aprobar la Ley de Presupuesto General de Ingresos y 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 al Congreso la iniciativa de Ley de Presupuesto General de Ingresos y 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 la misma Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Federación; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

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

VIII. a XXX. ...

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

I. a III. ...

IV. Revisar la Cuenta Pública del año anterior. La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y 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 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 honorable Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

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

V. a VIII. ...

## **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 del Congreso de la Unión, a 23 de agosto de 2006.

Diputada Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 23 de 2006.)

**QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE AGOSTO DE 2006**

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión iniciativa de decreto que reforma y adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El estado de derecho garantiza a los ciudadanos, frente a su propia acción, la inviolabilidad de sus derechos, otorgándoles, en caso de menoscabo o lesión, las herramientas, mecanismos y recursos necesarios para restablecer el derecho violado y obtener la indemnización por el perjuicio sufrido.

El estado de derecho se caracteriza así, fundamentalmente, por el sometimiento del Estado a la legalidad, lo que trae aparejada su responsabilidad por los daños que produzca. No obstante, esta concepción ha reconocido una zona de resistencia y que pretende ser de exclusión: precisamente la referida a los daños causados por el Estado-juez.

En el derecho privado, si una persona causa daño a otra y ese daño se causa con dolo o culpa, hace nacer la obligación de indemnizar y genera, para el que lo causa,

responsabilidad. Pero resulta muy forzado que se deba recurrir a esta normativa para regular la responsabilidad que se puede generar cuando es el propio Estado el que provoca el daño o perjuicio. Se justifica por ello que el tema de la responsabilidad del Estado sea desarrollado de manera particular y específica en la legislación.

Son bien conocidos los efectos perjudiciales de la irresponsabilidad. No responder no garantiza a la población una respuesta por los daños causados, desincentivando de esta manera el cuidadoso desempeño de cualquier función o actividad. El principio de la responsabilidad de los funcionarios es un principio cardinal del estado de derecho. Si alguien no responde está fuera del sometimiento al derecho, y por tanto, no cumple el postulado básico del estado de derecho: todo el poder está sometido a derecho.

De lo que se trata al desarrollar legislativamente la responsabilidad del Estado es de que la víctima del error judicial no deba soportar un daño irreparable proveniente del ejercicio de una de las funciones del Estado, sin obtener la indemnización correspondiente, a lo que debe agregarse que es difícil comprender cómo se puede bregar por el respeto a la justicia sobre la base de postular el mantenimiento de errores con fuerza de verdad legal.

"Cuando se afirma que el Poder Judicial es la ciudadela de los derechos individuales, sólo se afirma la existencia de una penúltima instancia. La última la constituye la independencia, la autoridad y, sobre todo, la responsabilidad de los jueces" (Couture). Es por ello paradójico que sea justamente en el ámbito de la justicia donde se sustraiga al Estado del sometimiento al derecho respecto a los daños que origina, consagrándose prácticamente la irresponsabilidad o una responsabilidad estatal muy limitada por su actividad judicial. Pero más incomprensible todavía resulta que, en estos supuestos, se niegue la posibilidad de obtener resarcimiento por los daños causados con el argumento de que deben ser soportados en nombre de la justicia.

El Estado, en el ejercicio de su función de administrar justicia debe garantizar la integridad de la justicia que él mismo administra, y ello sólo se logra mediante el cumplimiento estricto de los principios que consagran el debido proceso legal, entre



otros. Por esto puede afirmarse que el Estado causa daño cuando ha infringido las normas que consagran dichos principios, debiendo en consecuencia responder por su actuar. Sólo así podrían evitarse las nefastas consecuencias de la aguda preocupación del mismo Couture: "Del despotismo de los otros poderes del Estado queda siempre un recurso ante el Poder Judicial, en tanto que del despotismo del Poder Judicial no queda recurso alguno".

En el derecho comparado, el tema de la responsabilidad patrimonial por la actividad judicial ha sido enfocado desde tres vertientes: la responsabilidad del Estado por error judicial; la responsabilidad del Estado por el anormal funcionamiento de la administración de justicia; y la responsabilidad civil de los jueces por los daños producidos por su obrar y omisión en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, en la iniciativa que se somete a consideración de esta soberanía sólo se distinguen y contemplan dos tipos de daños causados por los órganos judiciales: los causados por error judicial, y los causados por el funcionamiento anormal de la administración de justicia. La definición de la garantía parte de la distinción entre la genérica figura del funcionamiento anormal, y la más específica del error judicial propiamente dicho, para subdistinguir dentro de éste último los casos concretos de perjuicios derivados de una privación de libertad indebidamente acordada. La determinación de si un supuesto entra en una categoría o en otra no es baladí, pues en las legislaciones del mundo que ya han reconocido el derecho, aún cuando la fase de la reclamación es común a ambos, en el caso del error judicial primero se ha de ejercitar la acción declarativa del error ante las autoridades correspondientes.

Los daños causados por error judicial son los ocasionados como consecuencia de la adopción de resoluciones injustas. Se está en presencia de un error cuando se ataca el contenido de una concreta resolución judicial, se tachan de equivocadas unas específicas y concretas resoluciones judiciales. Para que exista error judicial es necesario que se haya dictado una resolución judicial manifiestamente equivocada, cuyas consecuencias causen directamente, por sí mismas, daño en los bienes o derechos de una persona. Cuando no exista una resolución judicial que directamente

prive de bienes o derechos a una parte o le imponga indebidamente obligaciones o gravámenes, pero que por las actuaciones procesales le hayan generado daños y perjuicios injustificados, entonces nos encontraremos ante un supuesto de anormal funcionamiento de la administración de justicia.

1. Error judicial: entrando en su supuesto específico hay que resaltar que no cualquier error puede generar el derecho a indemnización, sino que éste ha de ser craso, evidente e injustificable. La acción quedará reservada solamente para los supuestos de decisiones injustificables desde el punto de vista del derecho, para equivocaciones patentes, manifiestas y palmarias en la fijación de los hechos, o en la interpretación o aplicación de la ley, causantes de una resolución esperpéntica y absurda, que rompa la armonía del orden jurídico, de forma que el órgano jurisdiccional haya actuado abiertamente fuera de los cauces legales, sin que puedan ser objeto de debate y ataque las conclusiones que no resultan ilógicas o entendidas fuera de su sentido o alcance, hasta el punto de que en el ámbito de este proceso no cabe combatir las interpretaciones que, acertada o equivocadamente, obedezcan a un proceso lógico que lleve a una convicción psicológica incluso equivocada, pues que no es el desacierto lo que trata de corregir el error judicial, sino la desatención, la desidia o la falta de interés jurídico, conceptos introductores de un factor de desorden que es el que origina el deber, a cargo del Estado, de indemnizar los daños causados directamente, sin necesidad de que sea declarada la culpabilidad del juzgador, entre muchas otras.

La legislación comparada relaciona una serie de supuestos que determinan la existencia de un error judicial: cuando el error se presenta como una ruptura clara y patente con el concierto y necesaria armonía judicial por consecuencia de decisiones absurdas e ilógicas; cuando se parte de pruebas sin constancia en los autos; si se tienen en cuenta aportaciones extraprocesales, en el caso de que se omitan pruebas transcendentales que determinarían el fallo; si se incurre en equivocación manifiesta y palmaria contraria a derecho, en el caso de que se resuelva aplicando normativa inexistente o derogada.

Al respecto, la doctrina ha precisado con reiteración en el ámbito del error judicial que no puede confundirse éste con cualquier equivocación o discrepancia en el establecimiento de los hechos y de la interpretación del derecho. Las meras interpretaciones erróneas son susceptibles de corregirse exclusivamente mediante los recursos ordinarios y extraordinarios; en cambio, el error judicial se sitúa en un plano distinto pues tiene un significado preciso y

necesariamente restringido en el sentido de que no toda posible equivocación en el establecimiento de los hechos o en la aplicación del derecho es susceptible de calificarse como error judicial, sino que esta calificación ha de reservarse a supuestos especialmente cualificados.

El error judicial capaz de acarrear la responsabilidad del Estado se producirá, cuando del contexto de la sentencia, de la realidad de los hechos y sus circunstancias y de la apreciación de la prueba y, por la otra, de la confrontación entre la solución dada y la que jurídicamente convenía al caso resulte manifiesta la materialidad de la equivocación.

2. El error judicial, cuando se ha sufrido indebidamente prisión preventiva, hace referencia a un supuesto concreto de error judicial, que es el caso de quienes han sufrido prisión preventiva y posteriormente se les absuelve o se dicta sobreseimiento libre por inexistencia del hecho imputado. Tendrán derecho a indemnización siempre que se les haya causado perjuicios y dependerá la cuantía de aquélla del tiempo de privación de libertad y de las consecuencias personales y familiares que se hayan producido.

En el derecho comparado, igualmente se relaciona una serie de supuestos que determinan la existencia de este tipo específico de error judicial: que se haya sufrido prisión preventiva; que en la causa penal recaiga sentencia absolutoria o auto de sobreseimiento libre por inexistencia del hecho; que se hayan irrogado perjuicios al presunto inculpado. El segundo supuesto, a su vez, consta de dos elementos: uno material, la inexistencia del hecho; otro formal, la sentencia absolutoria o el auto de libertad.

El elemento material (inexistencia del hecho) comprende tanto los casos de inexistencia objetiva del hecho, como los casos de inexistencia subjetiva o imposibilidad de participación.

3. Funcionamiento anormal de la administración de justicia: a diferencia del error judicial, estaremos en presencia de un caso de funcionamiento anormal de la administración de justicia cuando no exista una resolución judicial que directamente prive de bienes o derechos a una parte o le imponga indebidamente obligaciones o gravámenes, pero que por las actuaciones procesales le hayan generado daños y perjuicios injustificados. La anormalidad del funcionamiento de la administración no implica referencia alguna necesaria al elemento de ilicitud o culpabilidad en el desempeño de las funciones judiciales, al tratarse de un tipo de responsabilidad objetiva.

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

**Decreto que reforma y adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

**Único:** Se reforma y adiciona el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 17. ...**

...

...

...

Conforme a la ley, los daños causados en cualesquiera bienes o derechos por error judicial, así como los que sean consecuencia del funcionamiento anormal de la administración de justicia, darán a los perjudicados derecho a una indemnización a cargo del Estado.

**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 del Congreso de la Unión, a 23 de agosto de 2006.

Diputada Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 23 de 2006.)

**QUE ADICIONA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CRISTINA PORTILLO AYALA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 23 DE AGOSTO DE 2006**

La que suscribe, Cristina Portillo Ayala, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LIX Legislatura, en ejercicio de la facultad que le otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, iniciativa de decreto que adiciona el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión vitalicia, al tenor de la siguiente

**Exposición de Motivos**

El establecimiento de un orden legal que contemple las medidas y acciones necesarias para la conservación del orden social y la punibilidad de las conductas que lo alteran aplicada por la autoridad social, son factores determinantes de un estado de derecho pues suprimen toda legitimidad a la represión privada, piedra angular del estado de barbarie, como nuestra propia Constitución prevé en sus artículos 17 y 21, y de esta manera la pena constituye la autoconstatación del Estado en el sistema penal, en su significado adjetivo y ejecutivo, debe reflejar las características de la estructura de poder existente, misma que en nuestro país aparece definida en el artículo 39 constitucional, que consagra la soberanía popular, cuya máxima manifestación de autodeterminación es que el sistema punitivo encuentre su fundamento en las garantías que se plasman en la norma fundamental, pero paralelamente respecto de las garantías individuales consagradas constitucionalmente en México, a través del sistema de aplicación de penas se persigue la obtención de diversos resultados como se desprende de la interpretación armónica de los artículos 17, 18, 19, 20 y 22, en los

que se advierte que son diversas las penas cuya aplicación se encuentra autorizada en nuestro territorio, y cada una de ellas refleja el resultado que el Constituyente quiso lograr; con la pena de prisión se persiguen dos resultados: primero, la segregación del individuo que ha delinuido del núcleo social, y segundo, la readaptación social del reo, pues el sistema penal deberá organizarse sobre la base del trabajo, la capacitación para el mismo y la educación. El Constituyente estableció también penas con una connotación de reparación del daño, así como las tendientes a la segregación definitiva del reo del núcleo social como lo es, la pena de muerte prevista en el último párrafo del artículo 22 constitucional.

Las penas previstas constitucionalmente también pretenden obtener dos resultados más, los cuales se encuentran estrechamente vinculados: uno, el castigo a quien ha infringido la ley, pues cada una de las penas implica una aflicción en el reo, lo que determina que los demás gobernados rechacen para sí su imposición y se conviertan en medidas, por qué no decirlo, intimidatorias para la sociedad en general.

La pena de prisión, como pena privativa de la libertad constituye el núcleo central del sistema punitivo de México, por lo que en su concepto genérico no es de aquellas penas prohibidas en el artículo 22 de la Constitución federal, toda vez que fue el propio Constituyente quien la introdujo en nuestro sistema punitivo, regulando sus aspectos específicos y las reglas de imposición y en este sentido, la prisión vitalicia no desnaturaliza la pena que en su denominación se refleja, sino que se encuentra referida al aspecto de su aplicación, es decir, hasta el término de la vida del reo. La pena de prisión por lo tanto, está constitucionalmente aceptada en México y en múltiples sistemas punitivos del mundo, así la pena sigue siendo la misma variando sólo en cuanto a su duración, hecho por el cual no puede considerarse como inusitada o trascendental. Lo anterior se corrobora con el texto del propio artículo 22, pues conforme al mismo, la acepción de pena inusitada no debe interpretarse en el sentido gramatical de "lo no usado", sino que debe constreñirse a tres supuestos: 1. al tipo de pena, esto es, que tenga por objeto causar en el cuerpo del sentenciado un dolor o alteración física; 2. que la pena sea excesiva en relación con el delito cometido que no

corresponda a la finalidad que persigue la pena o que se deje al arbitrio de la autoridad judicial o ejecutora su determinación por no encontrarse prevista en ley alguna pena exactamente aplicable al delito de que se trata, y 3. que siendo utilizada en determinado lugar, no lo sea ya en los demás lugares, por ser rechazada en la generalidad de los sistemas punitivos. En nuestro concepto, estos tres rubros son los que precisamente se constriñen estos tres supuestos, "lo no usado".

La pena de prisión vitalicia no se ubica en ninguno de estos supuestos, pues si bien inhibe la libertad locomotora, no tiene por objeto causar en el cuerpo del reo ni un dolor, ni una alteración física; en cuanto a lo excesivo de una pena, ello se dirige a los casos concretos de punibilidad, donde existe un parámetro para determinar si para ciertos delitos de igual categoría, el mismo sistema punitivo establece penas diametralmente diferentes y la pena de prisión vitalicia en lo general, no puede ubicarse tampoco en esta hipótesis por no existir en abstracto el parámetro de que se trata; asimismo, corresponde a la finalidad de la pena, pues la pena de prisión ha sido reconocida en México y en otros países del mundo como adecuada para el restablecimiento del orden social; y en cuanto a que sea vitalicia, no la hace perder esa correspondencia, pues tal aspecto se relaciona con su aplicación, en nuestro concepto, mas no así con el tipo de pena de que se trata.

Por otra parte, la segregación definitiva que se pretende lograr en las legislaciones que prevén la pena de prisión vitalicia, fue contemplada por nuestro Constituyente, al no establecer límite respecto de la aplicación de la pena de prisión.

Asimismo, una análisis de derecho comparado demuestra que la de pena de prisión vitalicia no ha sido abolida o rechazada por la generalidad de los sistemas punitivos del mundo, al contrario, actualmente en gran número de países se prevé que en materia de derecho penal internacional, actualmente tiene gran relevancia, siendo ejemplo de ello el establecimiento de la Corte Penal Internacional, cuyo estatuto, adoptado el 17 de julio de 1988 por la Conferencia Diplomática de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas, celebrada en Roma, Italia, fue suscrito por nuestro país, el 7 de septiembre de 2000, y de su artículo 77 se advierte que: a quien sea declarado



culpable de alguno de los crímenes que en el estatuto se establecen, dicha Corte podrá imponer, entre otras, la de reclusión a perpetuidad.

A mayor abundamiento, aún cuando el término vitalicia no ha sido utilizado en las normas que regulan el sistema punitivo mexicano en el ámbito internacional, nuestro país ha aceptado su aplicación, tendencia que también se advierte en sus normas internas, toda vez que se reitera, el Constituyente no la prohibió ni estableció un término máximo, para la aplicación de la pena de prisión y los legisladores, conforme sus atribuciones constitucionales y legales, han reflejado una realidad histórico-social como es el reclamo de la sociedad mexicana, en cuanto a la segregación definitiva de sentenciados por determinados delitos, pues a pesar de que en el artículo 25 del Código Federal Penal se establece una pena máxima de prisión hasta por 60 años, en una reforma posterior al artículo 366, fracción III, tercer párrafo, del mismo ordenamiento, se estableció que podría aplicarse una pena de prisión hasta por 70 años, lo que implica que, si la edad mínima de imputabilidad es de 18 años, arroje la edad de 88 años, cuando menos, para los reos sancionados con el máximo mencionado, superándose así el promedio de vida de la población mexicana que actualmente es de 74.6 años, conforme al Quinto Informe de Avances del Programa Nacional de Población 1995-2000 del Consejo Nacional de Población. Consecuentemente, nuestras normas punitivas establecen la posibilidad de que se aplique una verdadera pena de prisión de por vida para los reos sentenciados por determinados delitos, evidenciándose cada vez, con mayor frecuencia la tendencia a la segregación definitiva en las normas punitivas mexicanas.

Acorde con las consideraciones antes expuestas, el presente proyecto de reforma y adición al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos propone establecer expresamente que la prisión vitalicia no es una pena inusitada, ni tampoco constituye una pena trascendental, toda vez que sus efectos recaen exclusivamente en la esfera jurídica del reo, sin afectar jurídicamente o de modo directo a sus familiares y allegados no inculcados, ya que será sólo el reo quien será privado de su libertad locomotora y recluido en un centro destinado a ese fin.

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

**Decreto que adiciona el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión vitalicia.**

**Único:** Se adiciona el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de prisión vitalicia, para quedar como sigue:

**Artículo 22.** Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. No se considerará pena inusitada y trascendental la prisión vitalicia.

No se considerará confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito, o para el pago de impuestos o multas. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes, en caso del enriquecimiento ilícito, en los términos del artículo 109; ni el decomiso de los bienes propiedad del sentenciado por delitos de los previstos como de delincuencia organizada, o el de aquéllos respecto de los cuales éste se conduzca como dueño, si no acredita la legítima procedencia de dichos bienes.

No se considerará confiscación la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables. La autoridad judicial resolverá que se apliquen en favor del Estado los bienes que hayan sido asegurados con motivo de una investigación o proceso que se sigan por delitos de delincuencia organizada, cuando se ponga fin a dicha investigación o proceso, sin que haya un pronunciamiento sobre los bienes asegurados. La resolución judicial se dictará previo procedimiento en el que se otorgue audiencia a terceros y se acredite plenamente el cuerpo del delito previsto por la ley como de delincuencia organizada,

siempre y cuando se trate de bienes respecto de los cuales el inculpado en la investigación o proceso citados haya sido poseedor, propietario o se haya conducido como tales, independientemente de que hubieran sido transferidos a terceros, salvo que éstos acrediten que son poseedores o adquirentes de buena fe.

### **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 del Congreso de la Unión, a 23 de agosto de 2006.

Diputada Cristina Portillo Ayala (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 23 de 2006.)