

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN, PRESENTADA POR EL SENADOR TOMÁS TORRES MERCADO, EN NOMBRE DEL DIPUTADO HUGO EDUARDO MARTÍNEZ PADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 6 DE JUNIO DE 2007

El suscrito, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida 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 honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 74, fracción IV, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como los artículos 66 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) es el informe que rinden los poderes de la Unión y los entes públicos federales sobre su gestión financiera, presupuestaria, programática y económica, que de manera consolidada presenta el Ejecutivo a la Cámara de Diputados. La formulación de la CHPF se fundamenta jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en un conjunto de ordenamientos de la ley secundaria y de normas específicas.

La Cuenta Publica tiene por objeto comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante un ejercicio fiscal, que abarca del primero de enero al 31 de diciembre de cada año, se hizo en los

términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

La Ley de Fiscalización Superior de la Federación establece que la revisión de la Cuenta Pública está a cargo de la Cámara de Diputados, la cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior de la Federación, que tiene a su cargo de fiscalización de la Cuenta Pública y goza de autonomía técnica y de gestión, para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones.

La Auditoría Superior de la Federación tiene como misión informar veraz y oportunamente a la Cámara y, en consecuencia, a la sociedad sobre el resultado de la revisión del origen y aplicación de los recursos públicos, del cumplimiento de los objetivos y metas; inducir el manejo eficaz, productivo y honesto de los mismos, y promover la transparencia y la rendición de cuentas por parte de los Poderes de la Unión y los entes públicos federales.

De acuerdo con lo que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) debe rendir el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Vigilancia, a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a aquel en que se presentó.

Corresponde a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados evaluar si la Auditoría Superior de la Federación cumple las funciones que le han sido conferidas, de manera que este órgano legislativo tiene en su estructura un ente especializado denominado Unidad de Evaluación y Control (UEC).

La unidad está encargada de vigilar el estricto cumplimiento de las funciones a cargo de los servidores públicos de la ASF a fin de aplicar, en su caso, las medidas disciplinarias y sanciones administrativas preventivas en la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

En ese sentido, tanto la Cámara de Diputados como la Comisión de Vigilancia, la ASF y la UEC, comparten un objetivo común, que persiguen desde distintos ángulos de acción.

De acuerdo con lo que establece el artículo 74 de la Constitución, dentro de los diez primeros días del mes de junio de cada año, el Ejecutivo federal presenta la Cuenta Pública. A partir de ese momento, la ASF lleva a cabo la revisión de la misma, entregando a más tardar el 31 de marzo del año siguiente a la Cámara de Diputados el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Después, la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación se dedicará a la revisión de dicho informe, y las comisiones ordinarias darán su opinión a la de Presupuesto y Cuenta Pública, a cuyo cargo se encuentra la elaboración del dictamen correspondiente para su presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados.

Sin embargo, se observa un nulo intercambio de información entre el proceso de revisión del Informe del Resultado de la Revisión de la Cuenta Pública, a cargo de la Comisión de Vigilancia, y el proceso de dictaminación de la Cuenta Pública a cargo de la Comisión de Presupuesto.

La evaluación por parte del legislativo en México se ha incrementado con la pluralidad expresada en los últimos años en el Congreso, de manera que la relación con el Ejecutivo se ha modificado. La experiencia de gobierno dividido es un estímulo para que el Poder Legislativo recupere su función de vigilante del Ejecutivo.

Sin embargo, los mecanismos de control han sido insuficientes para obligar al Ejecutivo a ajustarse a las prioridades de gasto establecidas en el presupuesto. A pesar de los esfuerzos de negociación y reasignación de los legisladores, el Ejecutivo y, particularmente, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público siguen siendo quienes disponen del destino del gasto.

La Cámara de Diputados está facultada para revisar la Cuenta Pública, con objeto de comprobar si el gasto se ajustó a los criterios señalados por el presupuesto, así como verificar el cumplimiento de los objetivos establecidos.

El Ejecutivo tiene la obligación de ejercer el gasto público en seguimiento del Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, la cual tiene, a su vez, la obligación de fiscalizar que se realice de esa forma. Sin embargo, a partir de la aprobación, el 29 de diciembre de 2000, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación se creó un vacío legal que no establece con claridad tiempos ni términos para darle trámite a la tarea de fiscalización.

El dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio Fiscal de 2001 fue una resolución importante que la Cámara de Diputados venía postergando. El retraso, por tres años, de este dictamen, fue motivado por las distintas interpretaciones de la reforma al artículo 79 constitucional, con la que se creó el órgano superior de fiscalización y de la que se desprendió un nuevo marco normativo: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Desde la LVIII Legislatura, un grupo de diputados había venido sosteniendo que ya no correspondía dicho dictamen a la Cámara de Diputados, en virtud de las atribuciones del órgano fiscalizador. Con este argumento se bloqueó cualquier intento de dictamen. Ya en la LIX Legislatura se reclamó desde la Junta de Coordinación Política y, en diversos momentos, en la Comisión de Presupuesto, la facultad de la Cámara de Diputados de evaluar la Cuenta Pública, como dispone la fracción IV del artículo 74 Constitucional.

La Cámara de Diputados no podía renunciar a sus facultades de control del gasto a través del examen de la Cuenta Pública, en la medida en que la Auditoría Superior era sólo un órgano técnico auxiliar de aquella. Esta postura ganó consenso y fue la que se impuso al final. Abordar con tantos años de demora dictaminar la Cuenta Pública del año 2001 canceló muchas acciones que pudieron implantarse de haberse dado este proceso con mayor oportunidad.

El dictamen tuvo la importancia al recuperar para la Cámara de Diputados sus atribuciones constitucionales en materia de revisión de los ingresos, egresos y deuda de cada ejercicio fiscal, atribuciones eminentemente de control.

Es pertinente mencionar que a partir de 2007 se cuenta con una nueva Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, en la cual se establece que el Ejecutivo presentará, a más tardar el primero de abril de cada año, escenarios macroeconómicos; en tanto, el 8 de septiembre se entregará el proyecto para aprobarlo a más tardar el 15 de noviembre; mientras que con la nueva Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria se obliga a que la Ley de Ingresos se apruebe el 20 de octubre en la Cámara de Diputados y el 31 de octubre en el Senado.

Es importante mencionar que la LIX Legislatura de la Cámara de Diputados dejó pendiente el dictamen de los ejercicios fiscales 2002 y 2003, a los que se suma la Cuenta Pública de 2004, que tendrá que ser dictaminada por la LX Legislatura, además de que la Cuenta Pública relativa al ejercicio fiscal de 2005 fue recibida el año pasado y a principios de junio de este año se sumará la de 2006.

La dictaminación de las cuentas públicas se ha politizado y retrasado por la falta de una referencia expresa y contundente en la Constitución respecto de la facultad y obligación de dictaminar que tiene la Cámara de Diputados, así como por la ausencia del señalamiento de un plazo para ello. De igual manera, se omite señalar una vinculación entre dicho proceso y el de aprobación de los posteriores presupuestos de ingresos y egresos.

La revisión de la Cuenta Pública deber tener un referente en los futuros ingresos fiscales, administración y contratación de la deuda y ejercicio del gastos, para aprender de los ejercicios fiscales anteriores y corregir errores y deficiencias; de otra manera, el dictamen pierde todo sentido.

En este contexto, la presente iniciativa propone modificar las atribuciones de las comisiones de Presupuesto y Cuenta Pública, y de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, para que, en lo sucesivo, sea la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación la que dictamine la Cuenta Pública.

Por lo anteriormente expuesto, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 74, fracción IV, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 66 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para quedar de la siguiente forma:

Artículo Primero. Se reforma el artículo 74, fracción IV, sexto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74.

I. a III. ...

IV. ...

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio. **Una vez transcurrido dicho plazo, la Auditoría Superior de la Federación llevará a cabo la revisión de la misma,**

entregando a más tardar el 31 de marzo del año siguiente el Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados. La Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación revisará dicho informe y las comisiones ordinarias darán su opinión a la de Vigilancia, a cuyo cargo se encontrará la elaboración del dictamen correspondiente para su presentación ante el Pleno de la Cámara de Diputados, y su aprobación, en su caso.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 66 y 67 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para quedar como sigue:

Artículo 66. Para los efectos de lo dispuesto en la fracción II del artículo 74 constitucional, la Cámara contará con una comisión que tendrá por objeto **dictaminar la Cuenta Pública federal**, coordinar las relaciones entre ésta y la Auditoría Superior de la Federación, evaluar el desempeño de esta última y constituir el enlace que permita garantizar la debida coordinación entre ambos órganos.

Artículo 67. Son atribuciones de la comisión:

I. a II. ...

III. **Dictaminar la Cuenta Pública;**

Transitorios

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

Notas

Auditoría Superior de la Federación. *Visión institucional ASF*, capítulo II, "Origen y evolución", Cámara de Diputados, septiembre de 2006.

Cámara de Diputados, Gaceta Parlamentaria, 31 de marzo de 2005.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. *Compilación jurídica*, Ley de Fiscalización Superior de la Federación, Cámara de Diputados, 2005.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. Aspectos jurídicos generales en la revisión de la Cuenta Pública, Unidad de Evaluación y Control, julio de 2006.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. *Informe de gestión de la UEC 2003-2006*, Unidad de Evaluación y Control, Cámara de Diputados, noviembre de 2006.

Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación. *Memoria de labores 2003-2006, fiscalización superior: una visión de contexto*, Cámara de Diputados, LIX legislatura, julio de 2006.

Cámara de Diputados. *Marco jurídico del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos*, Miguel Ángel Porrúa, librero-editor, enero 2006.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cuenta de la Hacienda Pública Federal, resultados generales, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública, SHCP, México 2001,2002, 2003, 2004 y 2005.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 6 de junio de 2007.

Diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 6 de 2007.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 88 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALEJANDRO CHANONA BURGUETE, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JUNIO DE 2007

El suscrito, Alejandro Chanona Burguete, diputado federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión y coordinador del Grupo Parlamentario de Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para permitir al presidente de la república ausentarse del territorio nacional hasta por diez días sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso, siempre y cuando tal prerrogativa no exceda de 60 días al año, de acuerdo con la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 88 constitucional ha tenido una función histórica en la construcción del Estado mexicano y en la estabilidad política en momentos decisivos de nuestra patria. Ha servido para asegurar la presencia del Ejecutivo en territorio nacional en momentos críticos de la formación de la nación o de constantes alteraciones políticas, que vulneran su estabilidad.

El propósito original del artículo 88 se encuentra más atrás de la historia del México independiente, y descansa en la Constitución de Cádiz de 1812. En aquella norma se estableció una relación directa entre la ausencia del rey y el abandono de sus funciones. Así el artículo 172 normaba que "no puede el rey ausentarse del reino sin consentimiento de las cortes y, si lo hiciere, se entiende que ha abdicado a la corona".

Las Constituciones del México independiente retomaron tal artículo, reconociéndose la vigencia de su sentido en un momento histórico de formación del Estado mexicano y de convulsiones institucionales y políticas.

La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824 estableció, en el artículo 112, que "el presidente, y lo mismo el vicepresidente, no podrán, sin permiso del Congreso, salir del territorio de la república durante su encargo, y un año después".

De este modo, la idea primigenia de abandono de funciones del Ejecutivo, vinculado a la ausencia del territorio nacional, se consolidó en la facultad del Congreso para garantizar el orden institucional y la estabilidad política, sobre todo en un entorno que demandaba la presencia efectiva del presidente en la atención de los asuntos internos.

Las leyes constitucionales de 1836 fundaron un sistema político centralista, en el que se incorporó, sin cambios sustanciales, la norma anterior. Se consignó en el artículo 18 que el

presidente no puede "salir del territorio de la república durante su presidencia, y un año después sin el permiso del Congreso".

Las Bases Orgánicas de la República de 1843 se generaron en un contexto político de inestabilidad, debilidad de las instituciones del Estado, cambios constantes en la titularidad de la presidencia y confrontación de intereses facciosos, que dieron por resultado tanto recuperar la norma anterior como hacerla aún más estricta.

De este modo el artículo 89 establecía que el presidente no podía salir del territorio de la república durante su encargo sin el permiso del Congreso, situación que se impuso más rígida, al señalar en una fracción posterior que el presidente no puede "separarse más de seis leguas del lugar de la residencia de los supremos poderes sin permiso del cuerpo legislativo".

Se aprecia en esta disposición el peso de las circunstancias históricas de México, que exigieron acuerdos políticos más severos para mantener el orden constitucional, la cohesión política y el despacho eficiente de los ingentes asuntos de la nación.

La Constitución federal de 1857 recuperó la orientación de la norma anterior e impuso mayor rigor al asunto. En el artículo 84 establecía que "el Presidente no puede separarse del lugar de la residencia de los poderes federales ni del ejercicio de sus funciones sin motivo grave calificado por el Congreso y, en sus recesos, por la Diputación Permanente.

Se reconoce en esta disposición la urgencia de mantener al Ejecutivo arraigado al lugar de asiento de los Poderes de la Unión. La inestabilidad no permitía a éste salir sin el riesgo de generarse una crisis política. Se juzgó necesario, para el buen desarrollo político de la nación, la presencia del Ejecutivo como garante del orden constitucional y para la atención oportuna de los urgentes asuntos internos. El presidente debía permanecer en territorio nacional y sólo un motivo grave justificaba su ausencia.

Debe señalarse, sin embargo, que en el artículo anterior se advierte la coexistencia de dos supuestos jurídicos, mezclados en un solo artículo: a) la ausencia del país y b) la renuncia o abandono de la presidencia.

La naturaleza diferente de los mismos se resolvió en el artículo 86 vigente de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice: "el cargo de presidente de la república sólo es renunciable por causa grave, que calificará el Congreso de la Unión, ante el que se presentará la renuncia".

La Constitución de 1917 deja ver un acuerdo federal más flexible y refleja un avance sustancial en las circunstancias políticas de la nación. En el nuevo ordenamiento ya fue anacrónico arraigar al Ejecutivo al lugar de asiento de los poderes federales. En el mismo sentido ya no se condicionó la ausencia del presidente sólo a causas graves. Las nuevas circunstancias políticas nacionales e internacionales impusieron una norma moderna.

El avance político que significó la Constitución de 1917 refrendó el pacto federal y el entendimiento entre los poderes. Se depositó en el Congreso de la Unión la facultad de otorgar al Presidente el permiso para salir del país, en un el marco del ejercicio democrático de poderes compartidos. El Congreso evalúa las circunstancias de la ausencia del presidente y la pertinencia de los viajes.

La aprobación del artículo 88 en el Congreso Constituyente no fue motivo de debate o señalamientos. Se aprobó por unanimidad de 142 votos.

Este artículo se mantuvo hasta la reforma de 1966, en la que se reconoció la importancia de una presencia más activa del presidente en el escenario mundial y, en consecuencia, la mayor frecuencia de los viajes presidenciales; dentro de esta lógica, la reforma fue en el sentido de ampliar a la Comisión Permanente la facultad de otorgar permisos.

En la argumentación a favor de la reforma de 1966 se identifican dos elementos:

- a) Se reconoce que las relaciones internacionales de México son cada vez más frecuentes y se incrementan sobre la base del contacto personal entre los jefes de Estado; y
- b) En la lógica anterior del dinamismo que impone una agenda internacional en el que el titular del Ejecutivo debe tomar parte activa; el Congreso estableció un mecanismo para cumplir con su facultad constitucional de manera más flexible y ágil.

La reforma que hoy se propone se inscribe en esta línea de avance histórico, democrático e institucional. Asimismo, considera los adelantos tecnológicos, que han superado las limitaciones de transporte y comunicación de antaño. Antes el presidente de la república se veía limitado por largos viajes y medios de comunicación insatisfactorios.

Los viajes del Ejecutivo significaban semanas de ausencia, durante los cuales no había certeza acerca del curso de los asuntos internos de la república. Los medios de comunicación existentes, a tiempos accidentada, poco segura o deficiente, no permitían al Ejecutivo la dirección adecuada de los asuntos del país.

Hoy debe reconocerse que las condiciones materiales que prevalecían en el siglo XIX y mediados del XX, en cuanto a la facilidad y rapidez de los viajes al extranjero, así como las posibilidades de comunicación, se han modernizado sustancialmente. El mundo se ha vuelto cada vez más pequeño. Antaño, los viajes en carroza, ferrocarril o barco se realizaban en un promedio de 60 kilómetros por hora, lo cual tomaba semanas para salir y regresar al territorio nacional. Hoy pueden recorrerse mil 500 kilómetros por hora y dar la vuelta al mundo en un día y medio.

De igual manera, las comunicaciones se limitaban al correo y al telégrafo, lo que dificultaba la atención del presidente de los asuntos internos. Ahora la comunicación es directa y posibilita la transferencia de voz, datos e imagen, permitiendo la interacción del Ejecutivo

con sus ministros en tiempo real, la toma de decisiones de forma inmediata y el seguimiento a los asuntos.

Debe sumarse a la argumentación la facultad y obligación constitucional del presidente para dirigir la política exterior. La conducción de los asuntos externos adquiere, en el marco del artículo 88 constitucional, el mismo reconocimiento que el despacho de los asuntos internos. No existe de modo alguno divorcio entre política interna y externa, de tal suerte que no puede ejercerse una sin el ejercicio responsable de la otra.

Se entiende que el viaje al extranjero, en la atribución de las facultades del presidente, no va en detrimento de su alto mandato; al contrario, en cumplimiento de sus funciones constitucionales. No se deriva de este acto el abandono de sus altas responsabilidades, sino el pleno ejercicio de las mismas, al asegurar acciones en el exterior, que fortalezcan las tareas al interior.

Este hecho se reconoce y refrenda en un mundo globalizado, el cual impone una agenda internacional dinámica en la que nuestro país debe participar eficientemente. Las nuevas circunstancias internacionales demandan agilidad en la atención de los asuntos externos. El número de foros bilaterales y multilaterales que hay que atender se ha multiplicado considerablemente. La presencia del primer mandatario en ellos debe asegurar la más alta representación de México y el eficaz desahogo de la agenda exterior.

El contacto personal que se deben los mandatarios de las naciones para fortalecer lazos y generar acuerdos y acciones de mutuo beneficio es hoy día práctica común. Los primeros mandatarios se honran también con visitas mutuas, en las que avanzan en asuntos de interés común y fortalecen lazos de amistad entre las naciones.

Otro argumento que también abona a favor de esta iniciativa es la práctica que en otros países se lleva a cabo sobre la materia.

El derecho comparado nos ofrece múltiples ejemplos de prácticas democráticas, funcionales, y de equilibrios constitucionales.

La Constitución chilena señala, en el artículo 25, que "el presidente de la república no podrá salir del territorio nacional más de treinta días ni en los últimos noventa días de su periodo, sin acuerdo del Senado. En todo caso, el presidente de la república comunicará con la debida anticipación al Senado su decisión de ausentarse del territorio y los motivos que la justifican".

De forma similar, la Constitución hondureña señala, en el artículo 241, que "el presidente de la república (...) no podrá ausentarse del territorio nacional por más de quince días sin permiso del Congreso Nacional o de su Comisión Permanente".

La Constitución nicaragüense establece en su artículo 149 que "el presidente de la república podrá salir del país, en ejercicio de su cargo, por un periodo menor de quince días, sin

ninguna autorización; para un periodo mayor de quince días y menor de treinta, requerirá previa autorización de la Asamblea Nacional".

La Constitución panameña consigna en su artículo 183 que "el presidente de la república no podrá ausentarse del territorio nacional, en cada ocasión, sin pedir licencia de cargo: 1. Por un periodo máximo de hasta diez días sin necesidad de autorización alguna. 2. Por un periodo que exceda de los diez días y no sea mayor de treinta días, con autorización del Consejo de Gabinete. 3. Por un periodo mayor de treinta días, con la autorización de la asamblea legislativa".

Debe sumarse al argumento la imperiosa demanda de nuevos acuerdos entre los Poderes de la Unión. La reforma al artículo 88 se inscribe en la civilidad de un nuevo entendimiento entre el Ejecutivo y el Legislativo; en el reconocimiento de la pluralidad en el Congreso de la Unión, y en la impostergable tarea de generar acuerdos en un marco de diversidad partidista.

La pluralidad política que coexiste en esta soberanía no debe traducirse en la división de intereses partidistas que signifique el obstáculo al presidente de la república para cumplir sus funciones constitucionales. Por el contrario, en la dignidad de cada poder no puede ser el Ejecutivo rehén de intereses divididos del Legislativo, así como tampoco se tolera que éste último lo sea del primero. Antes bien, el ejercicio pleno de las facultades de cada uno, en un marco de respeto y cooperación, que ratifique el pacto federal, debe ser el propósito que anime a todos los poderes.

Debe construirse un marco jurídico claro, que al tiempo que asegure el cumplimiento de las obligaciones en materia de política exterior del presidente, también asegure su permanencia en el país para la atención de los asuntos internos, así como un nuevo acuerdo entre los Poderes de la Unión.

La reforma al artículo 88 que hoy se propone ha sido cuidadosa en tomar en cuenta los argumentos e iniciativas previas que fueron presentadas en otras legislaturas. Por ejemplo, en la LVIII Legislatura el PRI presentó una iniciativa en el sentido siguiente: "Artículo 88. El presidente de la república no podrá ausentarse del territorio nacional por más de un mes sin el permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso. En caso de que la ausencia sea menor a un mes, bastará que dé aviso a la Cámara de Senadores o a la Comisión Permanente, según el caso".

En la LIX Legislatura el PAN presentó un proyecto que establecía: "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 siete 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".

En la misma Legislatura el Partido Verde Ecologista propuso: "Artículo 88. El presidente de la república no podrá ausentarse del territorio nacional por más de treinta días sin el

permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso. En el supuesto de que la ausencia sea menor a treinta días, bastará que el presidente dé aviso, según corresponda, al Congreso o a la Comisión Permanente. En todo caso, el Ejecutivo, al dar aviso al Congreso, deberá justificar su utilidad; así como posteriormente enviar un informe que contenga los logros alcanzados, así como las actividades oficiales que realizó durante su ausencia del territorio nacional".

Hoy no puede posponerse la reforma a este artículo, al considerarse que su propósito primigenio ha sido superado, que los cambios en el escenario internacional imponen nuevas reglas, que el respeto entre los poderes de la Unión debe renovarse en nuevos equilibrios, y que existe una amplia experiencia constitucional internacional y antecedentes legislativos en esta honorable Cámara que apuntan hacia la reforma de este artículo.

El artículo 88 debe modificarse en el sentido de permitir al jefe del Ejecutivo ausentarse del país, en ejercicio de sus facultades constitucionales, para dirigir una política exterior activa, sin que se exija el permiso del Congreso cuando los viajes sean menores a diez días.

Por su parte, el Congreso mantiene sus facultades y el cuidado de la política interior y exterior, al ser informado por el Ejecutivo de los objetivos de cada viaje y los resultados del mismo.

El avance hacia un Estado moderno reclama nuevos acuerdos constitucionales, que refrenden el respeto y la dignidad de cada soberanía, en un marco renovado de equilibrios de los Poderes de la Unión.

Tomando en consideración lo expuesto anteriormente, el suscrito, con fundamento en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos someto a su consideración la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma el artículo 88 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 88. El presidente de la república podrá ausentarse del territorio nacional hasta por diez días sin permiso del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, en su caso, siempre y cuando tal prerrogativa no exceda de 60 días al año.

En cada ocasión deberá informar al Congreso de la Unión o a la Comisión Permanente el motivo y objetivos de la visita al exterior; así como presentar, a su regreso, un informe detallado de las actividades oficiales y resultados concretos obtenidos.

Transitorio

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

Sede de la Comisión Permanente, a 13 de junio de 2007.

Diputado Alejandro Chanona Burguete (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 13 de 2007.)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARICELA CONTRERAS JULIÁN, EN NOMBRE DEL DIPUTADO DAVID SÁNCHEZ CAMACHO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 13 DE JUNIO DE 2007

El suscrito, David Sánchez Camacho, diputado federal a la LX Legislatura de honorable Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55, fracción II, 56 y 60 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 y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

I. Antecedentes

1. De acuerdo con diversos especialistas y fuentes científicas a nivel internacional algunas cifras sobre el índice de existencia de personas transgénero y transexuales en la población muestran lo siguiente: en los Países Bajos por cada 11 mil 900 personas existe una mujer transexual, y por cada 30 mil 400 personas un hombre transexual; en Estados Unidos de América las cifras son superadas ya que hay una mujer transexual entre 37 mil personas y uno entre 107 mil es un hombre transexual.

2. A partir de la información científica que existe en esta materia, en diferentes países como Noruega, Austria, Dinamarca, Grecia, Portugal, Polonia, Luxemburgo, España, Francia, Bélgica, Líbano, Suecia, Italia, Países Bajos, Australia, Estados Unidos, Tailandia, Turquía, Irán, Reino Unido, Suiza, Sudáfrica, Panamá, Israel, Corea, Alemania, Brasil y Argentina se han realizado modificaciones legales para contemplar esta realidad de las personas con estas características sexo-genéricas.

3. En el país no se ha realizado un censo que respalde este índice sin embargo expresamos que es inaceptable la postura de ignorar el reconocimiento a la existencia de las personas transgénero-transexuales y sus derechos, que por el simple hecho de tratarse de seres humanos los tienen consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Las creencias sociales que sólo contemplan la existencia de dos identidades sexo-géneros desconocen que hay sociedades indígenas en México que contemplan la existencia de otras identidades sexo-géneros además de las conocidas como "hombre" y "mujer", como la sociedad zapoteca del Istmo, que contiene categorías como "muxe" esto es, "hombre identificado con lo femenino" y "guiu", esto es, "mujer identificada con lo masculino".

5. El género se refiere a las concepciones, significados y valoraciones sociales sobre los sexos. En la medida en que sólo se consideran dos sexos, en nuestra sociedad sólo se contemplan dos géneros: masculino y femenino. Las concepciones de género dominantes esperan que una persona con sexo biológico macho sea masculina y que una persona biológicamente hembra sea femenina. A la relación entre sexo biológico y género es a lo que se le llama identidad sexogenérica. A las unidades que resultan de esas dos identidades sexo-géneros que se asumen como las "únicas normales" o "únicas naturales" se les llama "hombre" o "mujer".

6. La expresión de género es un componente de la identidad de género de la persona y se puede definir como la comunicación de nuestro género a través de gestos, maneras de hablar, vestimenta, estilos de peinado o de prácticas cotidianas. La expresión de género es ante todo, la manifestación de la sensibilidad del individuo, algo profundamente personal e íntimo y que la sociedad clasifica con sus particulares concepciones y valores de género, esto es, de lo que es lo femenino y lo masculino, lo "propio" para hombres o para mujeres.

7. La transexualidad-transgénero refiere la existencia de personas que a nivel psíquico revelan una disonancia entre su cuerpo y su sexo biológico y su identidad de género. Habitan en un cuerpo de hombre pero sienten que son mujeres o viceversa. Esta es una realidad ya reconocida en el mundo social y en el mundo médico. En diversos países se han hecho las modificaciones legales e institucionales necesarias para que las personas puedan contar con las facilidades legales y médicas para su reasignación sexual.

8. No obstante, hay que distinguir entre expresión de género y preferencia u orientación sexual. En el sentido común suelen confundirse y hay quienes creen que una expresión de género masculina en una mujer es indicador de su preferencia lésbica o que una expresión de género femenina o andrógina en un varón es un indicador de una preferencia homosexual. Esto no es cierto. Hay hombres "poco viriles" según los estándares sociales plenamente heterosexuales, que no obstante tienen que sufrir igualmente intolerancia, burlas, entre otras. Lo contrario también es cierto: varones que son masculinos o mujeres que son femeninas que no obstante tienen preferencias homosexuales. La expresión de género no equivale a la preferencia sexual, aunque ésta suele ser una creencia muy difundida, y por lo tanto otra de las modalidades que asume la homofobia.

9. Asimismo, es importante distinguir entre expresión de género y fenómenos como el travestismo. Este último término se refiere particularmente a lo que se entiende como una "expresión comportamental de la sexualidad" y que tiene que ver con el gusto o excitación erótica por usar prendas de vestir considerados como "propios del otro sexo".

II. Consideraciones

1. Si bien la Constitución garantiza la no discriminación, la igualdad ante la ley, así como el derecho a la libre expresión, muchas personas son discriminadas por otros conciudadanos o por diversas autoridades civiles por su libre expresión de género, es decir, por la expresión de lo más personal que tienen que es su sensibilidad.

2. La violencia arraigada en la intolerancia a la diversidad de la expresión de género ha permanecido invisible en parte no sólo por lo amplio y generalizado de los prejuicios, sino también por el concepto género en nuestra sociedad, que suele equivocadamente equipararse a sexo. Esta manera de entender el concepto "género", tan restringida, es necesario que se explicita y no se le confunda con la expresión de género, pues de otra manera no se estarían protegiendo a las personas en su libre expresión de género, sino solamente en su condición sexual.

3. La intolerancia social a las diferentes formas de expresión de género de las personas suele expresarse con violencia verbal y física, así como en muchos actos de discriminación cotidiana e institucional. Un claro ejemplo de esto son los niños considerados afeminados o poco masculinos y las niñas consideradas masculinas o "poco femeninas" (los términos coloquiales y de abuso son numerosos) suelen ser el blanco más fácil y más cruel de esta violencia social de intolerancia y discriminación a veces por parte de otras niños y niños que ya han aprendido a ejercer esa violencia o por parte de padres y madres u otros adultos.

4. La violencia o la intolerancia en relación a la expresión de género es algo que en la sociedad suelen vivir todas las personas en algún momento de sus vidas, afectando con ello el desarrollo de su potencial humano. Como la expresión de género es la comunicación a través de acciones cotidianas de una parte muy personal e íntima como es nuestra sensibilidad, la violencia e intolerancia es vivida de manera muy dolorosa y dramática por los individuos, casi siempre como una agresión a sus posibilidades de expresión como seres humanos.

5. Cabe señalar que el comportamiento violento o de riesgo que los hombres suelen tener para sus vidas o su salud se relaciona con personas que introyectaron modelos rígidos de expresión de género por miedo a sufrir violencia en la infancia o la adolescencia.

6. A pesar de que históricamente representa un gran avance la creación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, ésta omite dentro de su articulado a la identidad sexogenérica de las personas, lo cual ha permitido que en la legislación secundaria, como en la interpretación de los órganos jurisdiccionales se le desconozca como un derecho esencial del ser humano a no ser discriminado.

III. Conclusiones

1. Es inaceptable la postura de ignorar el reconocimiento a la existencia de las personas transgénero y transexuales y sus derechos, que por el simple hecho de tratarse de seres humanos se encuentran contemplados y protegidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

2. Aunque en la sociedad haya una ideología religiosa, legal o de otro tipo que identifica solamente dos identidades de sexo-género posibles, la realidad es que hay personas que construyen otras identidades sexo-género y que desean ser reconocidas y no discriminadas. Esto es, se sienten "mujeres" a pesar de tener un cuerpo biológico macho o se sienten "hombres" a pesar de tener un cuerpo biológico hembra. Estas realidades humanas son

diversas y dan lugar a la exigencia de reconocimiento social de derechos y de no discriminación a las personas transgénero-transsexuales.

3. La violencia hacia quienes no cumplen con la convención social de masculinidad o feminidad suele abarcar toda la vida, pero es particularmente fuerte durante la infancia, ya que los prejuicios aprendidos suelen impulsar a los padres, los maestros u otras personas cercanas a niños y niñas a violentar o a tolerar la violencia que pretende hacer cambiar –en los niños y en las niñas– su expresión de género.

4. Una legislación que apoye la libre expresión de género, que proteja a las personas de ser discriminadas por su expresión de género y los cambios culturales que esto traiga consigo redundará en una sociedad con menos violencia hacia mujeres y entre hombres, así como con menos comportamientos de riesgo (fumar a temprana edad, conducción imprudente, pleito callejero, comportamientos temerarios, entre otros).

5. La iniciativa que pongo a la consideración de esta soberanía pretende garantizar constitucional y legalmente el derecho humano de todo individuo a su libre expresión de género y a su identidad sexogenérica, sea cual sea el sexo biológico o su sexo asignado legalmente en el Registro Civil, con la finalidad de garantizar el libre desarrollo de la personalidad y el respeto a la dignidad de las personas plasmado en la Constitución y en los tratados internacionales firmados por nuestro país. Por tanto resulta necesario que, respecto de la garantía al reconocimiento a la libre expresión de género y del reconocimiento de la identidad sexogenérica dejen de haber lagunas que ocasionan confusión y vacíos legales, para reconocerlos como una garantía constitucional.

Por lo antes expuesto, someto a la consideración de esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Por el que se reforma y adiciona el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adicionando al texto un tercer párrafo.

Artículo Primero. Se adiciona un tercer párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4o. ...

...

Toda persona tiene derecho a la libre expresión de género y al reconocimiento de su identidad sexogenérica.

...

Artículo Transitorio

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

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a 13 de junio de 2007.

Diputado David Sánchez Camacho (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 13 de 2007.)

INICIATIVA QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE JUNIO DE 2007

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión
Presente**

En ejercicio de la facultad conferida al Ejecutivo federal en el artículo 71, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 135 del mismo ordenamiento, se somete a la consideración del honorable Congreso de la Unión la presente iniciativa de decreto por el que se modifica el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, con base en las siguientes

Consideraciones

Tal y como quedó expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, la naturaleza y conformación del pacto fiscal en un sistema federalista es de fundamental importancia para la estabilidad macroeconómica y para sentar las bases de un crecimiento equilibrado que se traduzca en metas de desarrollo social para alcanzar una mejor calidad de vida y combatir la pobreza y la marginación.

Dentro de los grandes éxitos del federalismo fiscal vigente destaca la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, el cual ha permitido unificar las cargas tributarias y armonizar las relaciones fiscales dentro de los distintos órdenes de gobierno. Lo anterior, se ha traducido en una simplificación tanto del cumplimiento de las obligaciones fiscales a cargo de los contribuyentes como del ejercicio de las facultades de fiscalización por parte de las autoridades.

Sin embargo, el régimen vigente ha traído como resultado una centralización de los principales gravámenes a nivel federal y con ello una dependencia importante de las entidades federativas y municipios respecto de las participaciones y aportaciones federales, ya que actualmente cerca del 90 por ciento de los ingresos de las entidades federativas proviene de fuentes federales.

Aunado a lo anterior, durante los últimos años el país ha enfrentado problemas de insuficiencia de ingresos dados los bajos niveles de recaudación tributaria. A pesar de ello, el gobierno federal en el 2006 transfirió recursos a las entidades federativas por 8.3 por ciento del producto interno bruto. Entre 1998 y 2006, dichas transferencias se incrementaron en 1.5 por ciento del producto interno bruto y hoy en día, a través de distintas vías, éstas reciben cerca del 30 por ciento de la recaudación federal participable, sin perjuicio de otros recursos federales destinados a programas sociales aplicados en las entidades federativas.

La referida insuficiencia de ingresos hace necesaria una reforma de la hacienda pública que permita el incremento de los ingresos vía recaudación, al tiempo que optimice y redimensione los mecanismos del ejercicio del gasto, ya que el esquema actual impide que las entidades federativas con mayor rezago en infraestructura y desarrollo social alcancen o se acerquen al nivel de las más desarrolladas.

Por tanto, el país requiere entrar en una nueva etapa de federalismo fiscal basada en una mayor corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno, a fin de contar con una política fiscal moderna y responsable que, además de preservar el equilibrio de las finanzas públicas federales, dote de nuevas potestades tributarias a los gobiernos locales a fin de que cuenten con instrumentos fiscales flexibles que les permitan incrementar sus ingresos propios y satisfacer sus necesidades de gasto.

En tal virtud, el pacto fiscal vigente, que tuvo por origen realidades políticas, económicas y sociales distintas a las que nos rigen hoy en día, requiere adecuarse a su nuevo entorno.

En ese sentido, con el objeto de aumentar la recaudación local y con ello propiciar un desarrollo económico que disminuya las disparidades regionales que existen en el país, la presente iniciativa tiene por objeto fortalecer el componente federalista a través del aumento de las potestades y responsabilidades tributarias de las entidades federativas.

Para tal efecto, la presente iniciativa propone ampliar las potestades tributarias de los Congresos locales bajo dos premisas fundamentales: I) no mermar las finanzas públicas federales, y II) expandir las potestades tributarias de las entidades federativas, sin que ello implique una proliferación excesiva de impuestos locales, a fin de evitar lo que acontecía con anterioridad a la creación del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en 1990.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece potestades tributarias a la federación y a las entidades federativas para que puedan imponer las contribuciones necesarias para sufragar los gastos públicos. En ese sentido, el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o., inciso c) de la propia Constitución prevé como facultad exclusiva de la federación, a través del Congreso de la Unión, establecer contribuciones especiales sobre producción y consumo de tabacos labrados y cervezas; así como a la gasolina y otros productos derivados del petróleo.

Partiendo de lo anterior, la presente iniciativa plantea la adición de un último párrafo al numeral 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que las entidades federativas puedan imponer contribuciones locales a la venta final de gasolina y diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas, que se realice dentro de su territorio.

Lo anterior, siempre y cuando dichas entidades se ajusten a las tasas o cuotas, requisitos y demás características que establezca el Congreso de la Unión mediante ley secundaria, a fin de lograr un grado mínimo de homologación tributaria y evitar gravámenes que traigan como resultado un alza desmesurada en los precios de dichos productos.

Asimismo, con el fin de fortalecer las haciendas públicas municipales en forma similar a como acontece tratándose de las participaciones federales, la adición de referencia propone que la totalidad de los municipios participen, conforme a los porcentajes mínimos que se establezcan en ley secundaria federal, del rendimiento de las contribuciones locales correspondientes, en los términos que establezcan las legislaturas locales de las entidades federativas.

Cabe señalar que si bien el artículo 73, fracción XXIX, numeral 5o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé otras materias cuya imposición se encuentra reservada a la federación, la presente iniciativa contempla la posibilidad de que las entidades federativas graven con impuestos locales únicamente la venta final de gasolina y diesel, así como el consumo final de tabacos labrados y cervezas, habida cuenta que:

- Estos bienes permiten el establecimiento de contribuciones de fácil administración local y que implicarán un alto impacto recaudatorio para las entidades federativas, lo que a su vez redundará en el fortalecimiento de las haciendas públicas locales y se traducirá en obras de infraestructura y programas de desarrollo social tendientes a disminuir la pobreza y mejorar el nivel de vida de sus habitantes.
- El establecimiento de este tipo de impuestos contribuirá a la disminución en el consumo de bienes que generan daños a la salud. De esta manera el gobierno federal contribuye a una política pública local comprometida con la salud y el incremento en la calidad de vida de los mexicanos.
- El consumo de estos productos presenta demandas inelásticas que responden relativamente poco a los cambios en precios. La eficiencia económica indica las ventajas de gravar este tipo de bienes ya que permite incrementar la recaudación minimizando las distorsiones que otros impuestos generarían.
- Al ser bienes gravados con el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios cuya recaudación se utiliza actualmente como variable de distribución de las participaciones federales, ha hecho que las entidades federativas ya realicen una amplia labor de fiscalización de los mismos, lo que facilitará su recaudación y control.
- De manera especial, tratándose de gasolina y diesel:
 - Se trata de bienes cuyo consumo se ha incrementado cada año, lo que se ha traducido en una mayor afectación del medio ambiente y del equilibrio ecológico, derivado de la contaminación de la atmósfera con las emisiones generadas por la combustión de dichos productos, lo que hace necesario que los tres órdenes de gobierno instrumenten programas tendientes a prevenir e, incluso, contrarrestar la citada contaminación y sus efectos, a fin de preservar la salud y garantizar que se cuente con un entorno natural que permita la supervivencia del hombre y demás seres vivos.

En ese sentido, esta propuesta es acorde con la tendencia internacional que muestra un interés creciente en tomar medidas para disminuir las emisiones de carbono que provocan el calentamiento global. El gravamen a estos combustibles permitirá racionalizar su uso excesivo y, por lo tanto, promover la conservación del medio ambiente.

- El gravamen a la gasolina y al diesel permitirá que el precio de estos energéticos refleje mejor su escasez relativa. Los incrementos en el consumo de estos energéticos han sido consistentemente mayores al crecimiento de la economía, lo que indica que el consumo de combustibles representa una proporción cada vez mayor del consumo total.

Por lo expuesto, por su digno conducto se somete a consideración del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa de

Decreto por el que se modifica el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **adiciona** un último párrafo al numeral 5o. de la fracción XXIX del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 73. ...

I. a XXVIII. ...

XXIX. ...

1o. a 4o. ...

5o. ...

a) a g) ...

...

Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán imponer contribuciones locales a la venta final de gasolinas y diesel, así como al consumo final de tabacos labrados y cervezas, que se realice dentro de su territorio, siempre y cuando se ajusten a las tasas o cuotas, requisitos y demás características que establezca el Congreso de la Unión mediante ley secundaria federal. La totalidad de los municipios de la entidad federativa de que se trate participarán en el rendimiento de las contribuciones a que se refiere este párrafo en los porcentajes que establezcan sus legislaturas locales, los cuales no podrán ser inferiores a los porcentajes que establezca la ley secundaria federal.

XXIX-B a XXX. ..."

Transitorio

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

Palacio Nacional, a 19 de junio de 2007.

Sufragio efectivo. No reelección

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (rúbrica)
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de Hacienda y Crédito Público. Junio 20 de 2007.)

INICIATIVA DE DECRETO QUE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE GASTO RECIBIDA DEL EJECUTIVO FEDERAL EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 20 DE JUNIO DE 2007

Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso de la Unión
Presente

Nuestro país enfrenta grandes retos en materia social, económica y política. Para atender las necesidades actuales de la población y cumplir los objetivos que, de manera incluyente y democrática, debemos fijarnos como país para ser una nación exitosa, competitiva y que fundamentalmente provea a todos sus habitantes de mejores oportunidades para su desarrollo y bienestar, el gobierno federal requiere de mejores herramientas para cumplir sus funciones.

Las políticas públicas son el instrumento con el que cuenta el gobierno mexicano para diseñar los planes, programas y estrategias a seguir para atender las necesidades de la población y dar rumbo al desarrollo del país; por su parte, el presupuesto es el vehículo más importante con el que cuenta para aplicar dichas políticas y proveer los bienes y servicios públicos que la sociedad demanda.

Las necesidades apremiantes de la población tales como la generación de más y mejores empleos; el combate a la pobreza; la ampliación y mejoramiento de los servicios de salud y de educación, así como el fortalecimiento de la seguridad pública, entre otras, requieren de cuantiosos recursos para ser atendidos en el corto, mediano y largo plazos. Igualmente, se requerirán mayores recursos para impulsar las tareas para transformar al país en una nación vigorosa que provea a sus habitantes de oportunidades crecientes, fortaleciendo la infraestructura del país; la investigación científica; la innovación y el desarrollo tecnológico; la competitividad de las empresas y, en general, el desarrollo económico.

No obstante la necesidad de dotar al gobierno de más recursos para hacer frente a los retos señalados anteriormente, el esfuerzo para proveerlos no debe recaer únicamente en sus habitantes; el incremento de la recaudación no es un fin en sí mismo, ni tampoco el destinar mayores recursos a los diversos programas públicos es justificación suficiente. El gobierno debe, en primer lugar, garantizar a los ciudadanos que los recursos de los que disponga serán destinados a los fines para los cuales hayan sido recaudados; que se gasten de la manera más eficiente y se logren resultados tangibles para la población, así como que se rindan cuentas oportunamente a los propios habitantes sobre su aplicación.

En ese sentido, la reforma hacendaria que someto a consideración de esa soberanía incluye un componente fundamental: mejorar sustancialmente la manera en que el gobierno administra y utiliza los recursos –que le proveen los habitantes– del Estado para cumplir

con sus fines; lo anterior, a través de mecanismos para incrementar la calidad con la que se ejerce el gasto público, así como para fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas sobre el uso de dichos recursos.

Asimismo, cabe destacar que la presente iniciativa es congruente con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, el cual dentro del Eje 2. Economía competitiva y generadora de empleos, en su apartado 2.1. Política hacendaria para la competitividad, contempla como uno de sus objetivos el contar con una hacienda pública responsable, eficiente y equitativa que promueva el desarrollo en un entorno de estabilidad económica, así como es congruente con la estrategia 1.3 de dicho objetivo: garantizar una mayor transparencia y rendición de cuentas del gasto público para asegurar que los recursos se utilicen de forma eficiente, así como para destinar más recursos al desarrollo social y económico.

1. Incrementar la calidad del gasto

Los grandes retos que el país enfrenta no se atenderán eficiente y eficazmente con el simple incremento de los recursos públicos que se destinen para dichos fines; es necesario incrementar la calidad con la que se gastan.

Para tal efecto, se propone establecer un principio a nivel constitucional para que los recursos públicos se programen, administren y ejerzan con un enfoque para el logro de resultados. Es decir, que los entes públicos fijen los objetivos que se lograrán con los presupuestos que se asignen a sus respectivos programas, y que el grado de cumplimiento de dichos objetivos sea efectivamente verificado, con base en indicadores y metas específicas susceptibles de evaluar y comprobar.

Lo anterior con el objeto de que, en primer término, se mejore el diseño de las políticas públicas y de los programas gubernamentales y, por otro lado, que los recursos públicos se asignen en los presupuestos de manera más eficiente, tomando en cuenta los resultados obtenidos. Así, con base en un presupuesto por resultados se logrará que la información sobre el desempeño de los programas gubernamentales de un ejercicio fiscal, retroalimente el proceso presupuestario para el siguiente ejercicio, aportando más elementos para la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos públicos.

En este orden de ideas, se propone reformar el artículo 134 constitucional para prever que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la administración y ejercicio de recursos públicos, deberán observar principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados.

Asimismo, se prevé que los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos sean evaluados por instancias técnicas, con el objeto de que dichas evaluaciones se tomen en cuenta para la asignación subsiguiente de recursos públicos en los respectivos presupuestos.

Por otro lado, se propone establecer que los recursos federales que sean ejercidos por órdenes de gobierno distintos al federal, observen las bases establecidas en esta reforma.

Lo anterior es fundamental al considerar que el gasto público federal que ejercen las entidades federativas y los municipios representa más de la mitad del presupuesto del gasto programable; por lo tanto, es indispensable que dicho gasto sea evaluado en cuanto a los resultados obtenidos al igual que los demás recursos federales. Esta propuesta pretende que se evalúen a nivel local, a través de instancias técnicas, los resultados obtenidos con dichos recursos, información que será de mucha utilidad para el gobierno federal y las propias entidades federativas y municipios.

En este sentido, en la iniciativa de reformas y adiciones a diversas leyes que inciden en el ámbito presupuestario, la cual se presenta de manera conjunta con esta propuesta de reforma constitucional, se detalla un mecanismo de evaluación del desempeño a través del cual se evaluarán los resultados con base en indicadores. Lo anterior, con pleno respeto a la soberanía de las entidades federativas y a la autonomía de sus municipios y sin interferir de modo alguno en la administración y ejercicio de los recursos federales por los ámbitos locales.

Cabe destacar que estos objetivos han sido también planteados por otros órdenes de gobierno; en particular, la Conferencia Nacional de Gobernadores, a través de la "Declaración de Tlaxcala" del 16 de febrero del año en curso, ha hecho un llamado a concretar una reforma hacendaria, incluyendo reformas en materia presupuestaria.

Además de comprometerse a apoyar el fortalecimiento de las haciendas públicas de los tres órdenes de gobierno, la Conferencia Nacional de Gobernadores apoya en específico el mejoramiento de la legislación para optimizar el proceso presupuestario y el uso de los recursos públicos, así como también se ha comprometido a lograr una mayor transparencia y equidad en materia de gasto público.

Asimismo, uno de los diagnósticos de la Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004, apuntaba, justamente, a la necesidad al advertir que existe una percepción generalizada, entre los mexicanos, de que los resultados tangibles en materia de gasto público parecen estar muy por debajo del esfuerzo correspondiente que realizan contribuyentes y ciudadanos en general para sufragar dicho gasto. De ahí el imperativo de poner en un primer sitio de las reformas a la hacienda pública, todo lo relativo a lograr un gasto público más eficiente, eficaz y transparente, así como una rendición de cuentas oportuna de acuerdo con resultados tangibles.

2. Erogaciones plurianuales para inversión en infraestructura

La infraestructura pública constituye un factor determinante en el éxito de un país; es necesaria para brindar servicios públicos, desarrollar el comercio, comunicar a la población y, en general, desarrollar la economía nacional.

En ese sentido, es indispensable contar con un marco jurídico que brinde mayor certidumbre a la inversión en infraestructura; para ello, la propuesta de adición al artículo 74, fracción IV constitucional, prevé otorgar facultades a la Cámara de Diputados para autorizar erogaciones para proyectos de inversión en infraestructura que abarquen más de

un ejercicio fiscal, señalando que las asignaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos de la federación.

Con lo anterior se brinda mayor certidumbre a la inversión pública al contar con asignaciones de gasto garantizadas durante la vida del proyecto de infraestructura respectivo, lo que además reduce los costos de dichos proyectos en beneficio de las finanzas públicas.

La reducción de los costos en los proyectos se originará principalmente al mejorar las condiciones de financiamiento: al dar certidumbre a las asignaciones durante la vida del proyecto y a los terceros que participen en éstos.

Cabe señalar que actualmente la aprobación del gasto público se rige por el principio de anualidad del presupuesto previsto en la Constitución. Conforme a este principio la Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación, determina la disponibilidad presupuestaria para cada uno de los programas federales en el año correspondiente.

Si bien existen ciertas obligaciones legales y contractuales del gobierno que deben cumplirse y, por ende, deben preverse año con año en los respectivos presupuestos, conforme al referido principio constitucional su pago está condicionado a la aprobación anual por parte de la Cámara de Diputados.

En el caso de los gastos comprometidos a nivel de ley se encuentran las participaciones y aportaciones federales a entidades federativas y municipios; las aportaciones a la seguridad social; el gasto en educación y en ciencia y tecnología; los recursos destinados al seguro popular, así como al campo y al desarrollo social, entre otros. No obstante que están previstos en el nivel de ley, estos destinos específicos no cuentan con autorización plurianual de gasto, por lo que quedan sujetos a la disponibilidad presupuestaria que para dichos fines apruebe anualmente la Cámara de Diputados.

Por su parte, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria prevé actualmente las autorizaciones para celebrar contratos plurianuales de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios, que tienen por objeto que las dependencias y entidades obtengan mayores beneficios en cuanto a precios, términos y condiciones. No obstante, estos contratos tampoco representan de forma alguna una autorización para realizar erogaciones plurianuales dado que están sujetos a la aprobación anual del presupuesto por parte de la Cámara de Diputados; por lo tanto, la referida ley sujeta las erogaciones de los años subsecuentes a la celebración del contrato, a la disponibilidad presupuestaria que para tal efecto apruebe la Cámara de Diputados, sin perjuicio de que la ley señala que a estas erogaciones debe dárseles preferencia sobre nuevos gastos.

Al respecto, la presente propuesta tiene como propósito prever la plurianualidad de erogaciones solamente en materia de inversión en infraestructura, sin perjuicio de que se mantenga la posibilidad de continuar celebrando contratos plurianuales sujetos a la disponibilidad presupuestaria anual. En este último caso, se estima conveniente que pueda

seguir autorizándose la celebración de contratos plurianuales, sujetos a la aprobación anual de los respectivos presupuestos, con el objeto de abatir los costos de dichas contrataciones.

Asimismo, se considera que no es conveniente prever a nivel constitucional erogaciones plurianuales, salvo para el caso de la inversión en infraestructura que, como se señaló anteriormente, promoverán el desarrollo económico y generarán ahorros importantes al erario público. En el caso del gasto corriente, implicaría una gran rigidez en el presupuesto y sería contrario a la propuesta de establecer un presupuesto por resultados, dada la imposibilidad, por disposición constitucional, de reasignar el gasto en función de los resultados obtenidos.

Esta propuesta de reforma constitucional se complementa con una reforma a la ley reglamentaria, con el objeto de fortalecer los instrumentos de planeación de la inversión pública y reglamentar este tipo de proyectos.

3. Fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas

Es indispensable fortalecer en el país la cultura de rendición de cuentas. El gobierno debe explicar puntualmente a los habitantes la forma en que ha administrado los recursos que han sido puestos a su disposición y los resultados obtenidos a través del ejercicio de los mismos.

Para lograr lo anterior, deben fortalecerse las obligaciones de los entes públicos para proveer información y, en general, los mecanismos de rendición de cuentas. En materia de transparencia ha habido avances importantes en los últimos años. No obstante, en cuanto al fortalecimiento de los mecanismos relativos a la revisión de la Cuenta Pública, es necesario actualizarlos.

Cabe destacar que en años recientes se han presentado varias iniciativas de reforma constitucional en materia de Cuenta Pública por legisladores de diversos grupos parlamentarios, incluso se cuenta con una minuta aprobada por la Cámara de Senadores de la LIX Legislatura; todas esas propuestas coinciden en varios temas que deben actualizarse, tales como las fechas de presentación y revisión de la Cuenta Pública, el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación y el brindar mayor certeza jurídica sobre los alcances y resultados de la función de fiscalización, entre otros. En la presente iniciativa se recogen varios de los planteamientos realizados por los legisladores y por la propia Auditoría Superior de la Federación, y se incluyen otras propuestas para lograr los objetivos antes referidos.

Las propuestas que a continuación se detallan en materia de revisión de la Cuenta Pública se someten a consideración de esa soberanía con absoluto respeto a la atribución que la Constitución confiere, de manera exclusiva, a la Cámara de Diputados en dicha materia, quien la ejerce con el apoyo técnico de la Auditoría Superior de la Federación. En este sentido, dichas propuestas tienen el objeto de enriquecer el análisis y las discusiones que sobre este tema actualmente se llevan a cabo en esa soberanía.

En este orden de ideas, se proponen reformas a los artículos 74 y 79 constitucionales para fortalecer el proceso de revisión de la Cuenta Pública. En el artículo 74, para una mayor claridad se propone reubicar a la fracción VI, actualmente derogada, la regulación que actualmente prevé la fracción IV en materia de Cuenta Pública, con la finalidad de fortalecer dicha regulación en los términos que más adelante se explican. En la fracción IV permanecería exclusivamente la regulación en materia del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por su parte, en el artículo 79 se realizan propuestas para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación y prever un proceso de fiscalización más eficiente y compatible con los principios de división de poderes y de legalidad, conforme se expondrá más adelante.

En relación con la Cuenta Pública, en primer término se adelanta la fecha de su presentación a la Cámara de Diputados por parte del Ejecutivo federal. Así, se propone adelantar el plazo de entrega a la Cámara de Diputados del 10 de junio al 30 de abril del año siguiente al ejercicio fiscal correspondiente. Dicha reforma entraría en vigor plenamente para efectos de la Cuenta Pública del año 2008, con un periodo de transición en que gradualmente se irían adelantando los plazos señalados. Asimismo, se adelanta la fecha de presentación del Informe de Resultados que elabora la Auditoría Superior de la Federación, respecto de la revisión de la Cuenta Pública, del 31 de marzo del año siguiente a su presentación, al 30 de diciembre del mismo año en que sea presentada.

Con lo anterior se logrará contar con mayor oportunidad con la información sobre el resultado del ejercicio fiscal, con el propósito de retroalimentar el proceso presupuestario y tomar las decisiones para la asignación de los recursos públicos, tomando en consideración los resultados que se desprendan de la Cuenta Pública, entre otros elementos.

Por otro lado, la reforma que se propone a esa soberanía hace énfasis en el fortalecimiento de la Auditoría Superior de la Federación, elevando a nivel constitucional lo establecido en el artículo 2, fracción VI, de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, y precisando su competencia para llevar a cabo sus funciones de fiscalización, como el ejercicio directo de dicha facultad cuando se trate de recursos federales ejercidos por entes públicos que no sean federales –entidades federativas, municipios, órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, órganos autónomos y entidades paraestatales–, así como por particulares o cuando sean destinados a fideicomisos privados, fondos o instrumentos similares, que ejerzan recursos públicos, obligándolos también a proporcionar a la Auditoría Superior de la Federación toda la información que ésta les requiera, fomentando con ello al mismo tiempo la transparencia sobre la aplicación de dichos recursos.

Asimismo, se eleva a rango constitucional la facultad de la Auditoría Superior de la Federación contenida actualmente en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para revisar información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en cuestión, sin que por este motivo se entienda abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos

ejercicios fiscales; de igual forma, se amplía dicha facultad cuando se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Cabe señalar que las observaciones y recomendaciones que la entidad de fiscalización superior de la federación emita en uso de esta facultad, sólo podrán referirse a la Cuenta Pública en revisión.

En relación con el último párrafo de la fracción I, del artículo 79, se estima necesario realizar una precisión para aclarar los alcances de la reforma a dicha disposición realizada en el año 1999. En este sentido, en congruencia con la reforma de 1999 se propone precisar que la facultad de revisión prevista en el párrafo señalado es una excepción al principio de posterioridad en la fiscalización, lo cual implica que la Auditoría Superior de la Federación puede realizar revisiones durante el ejercicio fiscal en curso, en las situaciones excepcionales que señale la ley.

Por otro lado, se propone que la Auditoría Superior de la Federación pueda emitir recomendaciones no vinculantes sobre el desempeño con base en las revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. No obstante que las recomendaciones no serían vinculantes, se prevé la obligación de los sujetos de fiscalización de informar a la Auditoría, en un plazo de 30 días hábiles posteriores a la notificación de la recomendación, sobre las acciones que llevarán a cabo para atender la misma.

En concordancia con las propuestas señaladas para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación y conforme a los principios de división y equilibrio de poderes, se proponen reformas constitucionales para que la revisión de la Cuenta Pública y, en general, las funciones de fiscalización, se apeguen a procedimientos que den certeza jurídica a los sujetos de fiscalización.

En este sentido, se propone establecer que la función de fiscalización que ejerce la Auditoría Superior de la Federación esté regulada en su alcance por los principios rectores de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad, como preceptos a los que deberá sujetarse la actuación del órgano técnico fiscalizador.

Asimismo, se prevé un procedimiento para que los sujetos de fiscalización tengan oportunidad de brindar las justificaciones y aclaraciones que en derecho procedan a efecto de atender las observaciones que se desprendan de la revisión de la Cuenta Pública. Lo anterior, a través de plazos que brinden certidumbre sobre el procedimiento y no dejen abiertos de manera indefinida los procesos de revisión.

Al respecto, se prevé una primera etapa en la que la Auditoría Superior de la Federación enviará a los sujetos de fiscalización informes preliminares sobre el resultado de la revisión de la Cuenta Pública, a más tardar el 30 de octubre. A partir de la recepción de dichos informes, los sujetos de fiscalización tendrán un plazo de 15 días hábiles para presentar justificaciones y aclaraciones. Tomando en consideración estas últimas, la Auditoría presentará su informe final de resultados a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de diciembre y enviará a los sujetos de fiscalización las observaciones correspondientes.

Los sujetos de fiscalización contarán con un plazo de 30 días hábiles para atender las observaciones. Una vez que la Auditoría Superior de la Federación reciba la respuesta por parte de los sujetos de fiscalización, contará con un plazo de 60 días hábiles para, en su caso, realizar un nuevo requerimiento al sujeto de fiscalización; en caso contrario, se entenderá que la observación ha sido solventada.

Por otro lado, se establece la posibilidad de que los sujetos de fiscalización, ya sean los propios entes públicos, los servidores públicos o los particulares, puedan impugnar las resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación, con el objeto de equilibrar las funciones de fiscalización, incluyendo la imposición de sanciones, con el principio de legalidad y el derecho de audiencia.

Esta propuesta no tiene como finalidad limitar la autonomía de la Auditoría Superior de la Federación ni mermar sus facultades, sino que su objeto es hacer que sean más transparentes sus decisiones y que exista una vía idónea para combatirlas. Estas finalidades son completamente acordes con el espíritu que impregnó la reforma constitucional que dio origen al actual régimen de fiscalización. El fin último es la transparencia del actuar de todas las autoridades, incluso de las encargadas de la fiscalización, además de fortalecer el equilibrio de poderes.

Finalmente, se propone una adición al artículo 73 para mejorar la transparencia con que los entes públicos elaboran la información financiera, presupuestaria y patrimonial. Para facilitar las funciones de fiscalización y, en general, mejorar la transparencia de la información pública, se propone otorgar la facultad al Congreso de la Unión para que expida las leyes que tengan por objeto normar la contabilidad gubernamental, armonizando los sistemas contables públicos, así como la presentación de información financiera, presupuestaria y patrimonial en los tres niveles de gobierno.

Dicha propuesta sería reglamentada a través de una ley general que expediría el Congreso de la Unión, en un periodo de un año a partir de la entrada en vigor de la reforma constitucional, con el objetivo de uniformar los términos y metodología con base en las cuales se elabore y presente la información pública en materia financiera, presupuestaria y patrimonial, logrando con ello mayor transparencia, la posibilidad de contar con datos comparables, fortalecer y facilitar las funciones de fiscalización de los órganos de los diferentes niveles de gobierno.

Cabe señalar que la ley reglamentaria que se expida en esta materia tendría que establecer los principios generales para homologar la información en los tres órdenes de gobierno, sin perjuicio de que deberá tomar en cuenta las particularidades de todas las entidades federativas y prever un régimen transitorio que les permita a todas ellas adoptar los referidos principios.

Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 71, fracción I, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración del honorable Congreso de la Unión, por su digno conducto, la siguiente iniciativa de

Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se **reforman** los artículos; 74, fracción IV, actuales primer y octavo párrafos; 79, fracciones I, segundo párrafo y II, y actual quinto párrafo del artículo, y 134, actuales primer y cuarto párrafos; se **adicionan** los artículos 73, fracción XXVIII; 74, fracción VI; 79, segundo párrafo, pasando los actuales segundo a sexto párrafos a ser tercer a séptimo párrafos, respectivamente, y fracciones I, tercer párrafo, pasando el actual tercer párrafo a ser cuarto párrafo y IV, segundo párrafo; 134, segundo párrafo, pasando los actuales segundo a quinto párrafos a ser tercero a sexto párrafos, respectivamente, y se **deroga** el artículo 74, fracción IV, quinto, sexto y séptimo párrafos, pasando el actual octavo párrafo a ser quinto párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 73. ...

I. a XXVII. ...

XXVIII. Para expedir leyes en materia de contabilidad que regirán los sistemas armonizados de contabilidad pública y presentación homogénea de información financiera, presupuestaria y patrimonial, para los gobiernos federal, de las entidades federativas y de los municipios;

XXIX. a XXX. ...

Artículo 74. ...

I. a III. ...

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, autorizar en dicho presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes presupuestos de egresos.

...

Quinto párrafo. (Se deroga)

Sexto párrafo. (Se deroga)

Séptimo párrafo. (Se deroga)

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo

suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el secretario del despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven;

V. ...

VI. Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la ley. En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas, dicha entidad sólo podrá emitir las recomendaciones para la mejora en el desempeño de los mismos, en los términos de la ley.

La Cuenta Pública del ejercicio fiscal correspondiente deberá ser presentada a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de abril del año siguiente. Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación en los términos de la fracción IV, último párrafo, de este artículo; en dicho supuesto la entidad de fiscalización superior de la federación contará con el mismo tiempo adicional para la presentación del informe de resultados de la Cuenta Pública.

La Cámara concluirá la revisión de la Cuenta Pública a más tardar el 30 de abril del año siguiente al de su presentación, con base en las conclusiones técnicas del informe de resultados de la entidad de fiscalización superior de la federación, a que se refiere el artículo 79 de esta Constitución;

VII. a VIII. ...

Artículo 79. ...

La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad e imparcialidad.

...

I. ...

También fiscalizará directamente los recursos federales que reciban, administren o ejerzan los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-

administrativos de sus demarcaciones territoriales, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales y, en general, cualquier persona o fondo.

Sin perjuicio del principio de anualidad, la entidad de fiscalización superior de la federación podrá solicitar y revisar, de manera casuística y concreta, información de ejercicios anteriores al de la Cuenta Pública en revisión, sin que por este motivo se entienda, para todos los efectos legales, abierta nuevamente la Cuenta Pública del ejercicio al que pertenece la información solicitada, exclusivamente cuando el programa o proyecto contenido en el presupuesto en revisión abarque para su ejecución y pago diversos ejercicios fiscales o se trate de revisiones sobre el cumplimiento de los objetivos de los programas federales. Las observaciones y recomendaciones que, respectivamente, la entidad de fiscalización superior de la federación emita, sólo podrán referirse al ejercicio de los recursos públicos de la Cuenta Pública en revisión.

Asimismo, sin perjuicio del principio de posterioridad, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión, durante el ejercicio fiscal en curso, de los conceptos que estime pertinentes y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la Ley, se podrá dar lugar al fincamiento de las responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 30 de diciembre del mismo año de su presentación, el cual tendrá carácter público. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión, los apartados correspondientes a la fiscalización del manejo de los recursos federales por parte de los sujetos de fiscalización a que se refiere la fracción anterior y a la verificación del cumplimiento de los objetivos de los programas federales, así como también los comentarios y observaciones de los auditados.

Para tal efecto, el titular de la entidad de fiscalización superior de la federación enviará a los sujetos de fiscalización, a más tardar el 30 de octubre del año de presentación de la Cuenta Pública, los respectivos informes preliminares del resultado de su revisión, a efecto de que aquéllos presenten las justificaciones y aclaraciones que correspondan en un plazo de 15 días hábiles.

En la fecha en que se entregue a la Cámara de Diputados el informe del resultado, el titular de la entidad de fiscalización superior de la federación enviará a los sujetos de fiscalización las observaciones que se desprendan de la revisión de la Cuenta Pública y, en su caso, las recomendaciones de desempeño sobre la revisión del cumplimiento de los objetivos de los programas, para que aquéllos emitan la respuesta correspondiente en un plazo de 30 días hábiles posteriores a su notificación. Una vez recibida la respuesta, si la entidad de fiscalización superior de la federación no presenta un nuevo requerimiento en un plazo de 60 días hábiles, la observación correspondiente se tendrá por atendida. En el caso de las

recomendaciones, los sujetos de fiscalización informarán las medidas que llevarán a cabo para mejorar el cumplimiento de los programas.

La entidad de fiscalización superior de la federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda el informe de resultados a la Cámara de Diputados a que se refiere esta fracción; la Ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. ...

IV. ...

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación podrán ser impugnadas por los sujetos de fiscalización y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a los mismos, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de esta Constitución conforme a lo previsto en la Ley.

...

...

Los servidores públicos y las personas que reciban, administren o ejerzan recursos públicos, facilitarán los auxilios que requiera la entidad de fiscalización superior de la federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la ley.

...

Artículo 134. Los recursos económicos de que dispongan los gobiernos federal, de los estados y municipios, del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por instancias técnicas, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos en los términos del párrafo anterior.

...

...

El manejo de recursos económicos federales por parte de los estados y municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales,

así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se sujetará a las bases de este artículo y a las leyes reglamentarias.

..."

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá aprobar las leyes y, en su caso, las reformas legales que sean necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, a más tardar en un plazo de un año, contado a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

Tercero. Las fechas aplicables para la presentación de la Cuenta Pública y el informe de resultados sobre su revisión, entrarán en vigor a partir de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2008.

Cuarto. Las Cuentas Públicas anteriores a la correspondiente al ejercicio fiscal 2008, se sujetarán a lo siguiente:

I. La Cámara de Diputados, dentro de los 180 días naturales posteriores a la entrada en vigor de este decreto, deberá concluir la revisión de las Cuentas Públicas correspondientes a los ejercicios fiscales 2002, 2003, 2004 y 2005.

II. La Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2006 será revisada en los términos de las disposiciones aplicables en la materia antes de la entrada en vigor de este decreto y la Cámara de Diputados deberá concluir su revisión durante el año 2008, y

III. La Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2007 será presentada a más tardar el 15 de mayo de 2008; el informe preliminar de resultados el día 15 de marzo de 2009 y el informe final de resultados el 15 de enero de 2009.

Palacio Nacional a 19 de junio de 2007.
Sufragio efectivo. No reelección

Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (rúbrica)
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

(Turnada a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Hacienda y Crédito Público, y de Presupuesto y Cuenta Pública. Junio 20 de 2007.)

QUE ADICIONA UN CUARTO PÁRRAFO A LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 55 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL CONGRESO DE VERACRUZ EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JUNIO DE 2007

Diputado Jorge Zermeño Infante

**Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión
Presente**

En ejercicio de la facultad que a las legislaturas de los estados confiere el artículo 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Sexagésima Legislatura del honorable Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, en sesión ordinaria celebrada hoy acordó presentar iniciativa ante el Congreso de la Unión con proyecto de decreto que adiciona un cuarto párrafo a la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Anexamos, para los efectos procedentes, un ejemplar de la mencionada iniciativa.

Sin otro particular, le reiteramos la seguridad de nuestras atentas y distinguidas consideraciones.

Atentamente

Sufragio Efectivo. No Reelección.

Xalapa, Veracruz, a 13 de junio de 2007.

Diputado Juan Nicolás Callejas Arroyo (rúbrica)

Presidente

Diputado César Ulises García Vázquez (rúbrica)

Secretario

La Sexagésima Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en uso de la facultad que le confieren los artículos 33, fracción III, y 38 de la Constitución Política local; 18, fracción III, y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo; y 75 y 80 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo, y en nombre del pueblo, expide la siguiente iniciativa ante el Congreso de la Unión con proyecto de

Decreto que adiciona un cuarto párrafo a la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

ARTÍCULO PRIMERO. Se aprueba presentar ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, en nombre de la Sexagésima Legislatura del honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, la iniciativa con proyecto de decreto

que adiciona un cuarto párrafo a la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los términos siguientes:

Ciudadanos Secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

Presentes

La Sexagésima Legislatura del honorable Congreso de Veracruz de Ignacio de la Llave, en ejercicio de las atribuciones concedidas en los artículos 71, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 38 de la Constitución Política del estado; y 47, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del estado, somete a consideración de esa soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, que adiciona un cuarto párrafo a la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Después de un largo y difícil tránsito, según Leonardo Morlino, México finalmente es considerado un país democrático, conforme a la mayoría de las clasificaciones existentes sobre regímenes políticos. Sin embargo, en palabras de Enrique Krauze, de todas las ideas, ideologías y utopías sepultadas bajo los escombros del siglo XX, sólo quedó la más modesta y asequible, la democracia. No es un don predestinado a ciertos pueblos y vedado a otros: es una conquista abierta a todos. La democracia no se hereda: se construye, se trabaja. Si bien la democracia ha dado pasos extraordinarios en las últimas décadas, está lejos de ser el sistema predominante porque al repasar el avance de la democracia en los países que la han adoptado, se advierte con claridad que la mayoría erró el rumbo político hasta redescubrir y adoptar, con variantes diversas, pero una misma esencia, la vieja fórmula de los griegos.

En nuestro país, la reforma política constitucional impulsada en 1996 por el entonces presidente de la república ha sido la base para el desarrollo transparente y confiable, en un entorno de equidad, de las elecciones del 6 de julio de 1997 y de los comicios locales celebrados desde esa fecha en diversos estados.

Ahora bien, la consolidación de un sistema plural y multipartidista en México se manifiesta claramente en la composición del Congreso federal en 1997. Por primera vez en la historia moderna de nuestro país, ningún partido político tiene la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y existe un equilibrio sin precedente entre las principales fuerzas políticas representadas en ella, que dieron lugar a una nueva etapa en la relación entre los Poderes de la Unión, propiciando la consolidación de un sistema político gobernable en la pluralidad. Podemos decir que las elecciones federales de 2000 fueron un ejemplo de transparencia y que México vive hoy la vigencia plena de la democracia.

No obstante, es importante no dejar de lado los avances que han sido posibles gracias a la intervención y participación de los propios ciudadanos, que haciendo conciencia de que la democracia debe ser construida, se han organizado, algunos al margen de los partidos políticos y otros inmersos en las ideologías partidistas, para lograr protagonizar como

actores indiscutibles en favor de la democratización de las instituciones, del sistema jurídico y de nuestro país.

En México, el tránsito hacia un pleno Estado democrático si bien ha permitido la participación de los partidos políticos en el Congreso de la Unión, también ha propiciado una fragmentación que acarrea la parálisis del órgano legislativo, en virtud de la gran variedad de ideologías políticas que impiden llegar a una toma de decisiones rápida y efectivamente, necesaria en estos momentos para el país y los electores.

Aunado a lo anterior, el ejercicio eficaz de las responsabilidades y funciones de los políticos, como servidores públicos, también ha sido un proceso lento, gradual, que voluntariamente o no, ha sido inhibido por los actores políticos convencionales.

Otro factor por considerar es el comportamiento de los electores que, por un lado, ha reflejado de modo persistente la tendencia de un pluralismo político de representación en todos los ámbitos de la vida pública; y, por el otro, la legitimación de nuestros representantes populares se ha visto opacada por el creciente abstencionismo, el principal protagonista de los comicios efectuados en el ámbito federal y local. Esto nos conduce a pensar que pese a los avances en el sistema político electoral, a los límites en la sobrerrepresentación, a la independencia del Instituto Federal Electoral (IFE), a las estructuras de fortalecimiento del IFE, a los nuevos lineamientos en la afiliación a los partidos políticos, la posibilidad del voto de los mexicanos en el extranjero, entre otras batallas ganadas, nos encontramos frente a la desilusión de los electores ya sea por los actores que participan o por la falta de confianza en las instituciones o incluso el desencanto por las promesas no cumplidas en campaña y la falta de compromiso de los representantes populares respecto de los ciudadanos.

Este pluralismo político de representación, dentro de la composición de las instancias legislativas, tanto en el ámbito federal como en el local, ha propiciado la coexistencia y convivencia de las distintas ideologías, en consecuencia, da como resultado en las actividades legislativas el equilibrio y contrapeso de las distintas corrientes que fueron favorecidas con el voto de los ciudadanos, sin embargo, no podemos olvidar diversas situaciones que se presentan día con día, tales como enfrentamientos estériles, coaliciones por francos intereses partidarios y el deslinde de los representantes populares respecto de las necesidades de los electores.

Como lo mencionamos, en la legislación y en las instituciones electorales podemos encontrar los mayores logros, tendentes a permitir la plenitud de la democracia. Sin embargo, consideramos que persiste la necesidad de revisar el diseño estructural de las instituciones responsables, así como el perfeccionamiento de las normas, que den certeza a los ciudadanos, permitan garantizar la aplicación y vigencia tanto de las normas como de las instituciones electorales, con la única finalidad de consolidar los logros alcanzados y reforzar la división de poderes, así como el respeto irrestricto de la Constitución, para generar mediante nuevas reformas la cobertura de necesidades de los ciudadanos, y el pleno ejercicio de sus derechos, el control de la constitucionalidad, la aplicación de las políticas públicas y, en el caso de los representantes populares, la elaboración de procedimientos de evaluación que midan el desempeño en el lapso de su encomienda.

Con la implantación de estas reformas no estamos haciendo alusión a que la democracia deba ser entendida únicamente como el proceso electoral; por el contrario, es indispensable que exista transparencia en todas las instancias creadas para potenciar la voluntad de los ciudadanos, así como fomentar el respeto, la protección, la vigilancia y el cumplimiento de los derechos de todos. Algunas corrientes de intelectuales han sugerido que la definición hoy día de *democracia* debe entenderse como la regla de la mayoría con derechos para las minorías. Sin embargo, no es sólo un sistema de gobierno sino, ante todo, una forma de vida social, una forma de sociedad; es indispensable separar el poder y la sociedad como condición para alcanzarla. Por tanto, independientemente de quien o quienes ocupen de vez en cuando la esfera pública, deben reconocer las diferentes necesidades de un país como México, con una vasta pluralidad.

Los legisladores tenemos un gran compromiso con los ciudadanos, ya que mediante el abstencionismo y el no cumplimiento de cobertura de sus necesidades los ciudadanos han creado una percepción en sentido negativo del quehacer de los representantes populares, que mina en los partidos políticos y en los gobiernos.

Debemos cumplir las expectativas que los electores se han generado a través de nuestras campañas, incluso en el caso de los representantes populares que mediante el principio de representación proporcional han conseguido un escaño en los distintos congresos porque, de acuerdo con la normatividad de nuestro país, las posiciones de representación sólo son obtenidas mediante la pertenencia a uno de los distintos partidos políticos y éstos deben regirse por principios tendentes a lograr una sociedad democrática, sustentable y solidaria en pleno ejercicio de sus derechos. Por tanto, no debemos perder la brújula ante las necesidades del pueblo mexicano; es prioritario que sean atendidos los grandes problemas: seguridad, salud, educación, economía, empleo y discriminación, entre otros tantos más, ya que ningún representante popular puede jactarse de ser ajeno o simplemente no asumir la responsabilidad política y social que le corresponde respecto a las demandas de la sociedad y que deben ser de solución inmediata.

La justificación de la democracia en nuestro país debe ser el cumplimiento cabal de nuestras obligaciones como representantes populares, a fin de perfeccionar los mecanismos de organización del poder político para fomentar el pluralismo, mediante el respeto de las distintas maneras de pensar y actuar en los diversos centros de decisión, poder e iniciativa.

Con la firme intención de respetar los derechos civiles, políticos y sociales de los ciudadanos, proponemos reformar nuestra Constitución federal, a fin de lograr que los representantes populares cumplan las obligaciones contraídas en una elección, mediante el voto de los ciudadanos, por el periodo en el cual fueron electos, para recuperar la confianza y credibilidad.

En virtud de lo anterior, consideramos impostergable regular la participación en elecciones federales por parte de diputados locales postulados por sus respectivos partidos políticos cuando aún desempeñan un cargo de elección popular, el que obtuvieron gracias a la confianza de los electores de sus distritos, con los que tienen un compromiso vigente plagado de propuestas y planes de gobierno, así como las plataformas electorales y legislativas. Consideramos inapropiado que abandonen este compromiso adquirido antes en

aras de un nuevo y más alto cargo de elección en la jerarquía de la representación, sólo porque esto responde a un proyecto político particular.

Lo anterior genera en el electorado un clima de desconfianza dirigido al participante y a los partidos políticos, que se refleja en reacciones negativas en los comicios, ya sea abstencionismo o voto a favor de corriente política distinta de la gobernante, así como un reclamo constante por la ciudadanía de promesas incumplidas. Asimismo, encontramos los casos de diputados locales que no solicitan licencia a sus respectivos congresos antes de iniciar la campaña para contender por un espacio en el Congreso de la Unión.

La lucha del poder por el poder ha logrado mermar el interés de los ciudadanos por los procesos electorales, ya que aun cuando existe una gran cantidad de militantes en los partidos políticos, el poder se ha monopolizado en pequeños grupos que transitan de uno a otro cargo de elección pública, sin concretar los compromisos adquiridos anteriormente. La incertidumbre y desconfianza de los electores se remarcan por la cantidad de recursos asignados a los procesos electorales, partidos políticos y campañas para que, al final, resulte triunfador un político que ya cuenta con un cargo de elección popular local, generando desconcierto en los electorales, ya que sólo ven a los políticos saltar de uno a otro cargo de elección popular, por la simple prolongación del poder que garantiza su provecho personal y se olvidan de sus representados y de los proyectos ofrecidos.

Estamos conscientes de que esto ocurre porque nuestra legislación lo permite; además, es considerado derecho político y se encuentra en nuestra Carta Magna; sin embargo, éste es el motivo de nuestra iniciativa, comprometer a los representantes populares a cumplir los compromisos contraídos con los electores y no desestimar la confianza que los electores han depositado tanto en el representante como en el partido político. Por lo mismo, sin la intención de limitar los derechos políticos de los ciudadanos, creemos que debe ser obligatoria la solicitud de licencia por los diputados locales cuando contiendan por un escaño en el Congreso de la Unión, toda vez que de no hacerlo se envían mensajes contradictorios a los electores: por un lado, siguen recibiendo los recursos económicos por sus congresos estatales; y, por otro, presentan nuevas propuestas y planes de trabajo que posiblemente no podrán cumplir. Si a lo anterior sumamos el desconocimiento de la población de la verdadera función que realizan los legisladores, entonces encontramos que la presente iniciativa tiene como razón principal proteger la credibilidad de los legisladores frente a los votantes.

Para los diputados del Congreso de Veracruz ha sido primordial atender los reclamos de los ciudadanos, ya que consideramos que son ellos la esencia de la representación pública. Por ese motivo presentamos esta iniciativa, que pretende la transparencia de los distintos actores políticos, así como crear una brecha que esperamos sea ampliada a fin de lograr la inserción de nuevos actores políticos, que se interesen de manera responsable por las necesidades de los ciudadanos y que cumplan íntegramente las funciones públicas que le fueron conferidas.

Por lo expuesto, ponemos a su consideración la presente iniciativa de

Decreto que adiciona un cuarto párrafo a la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se adiciona un cuarto párrafo a la fracción V del artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

I. a IV. ...

V. ...

...

...

Los diputados de las legislaturas estatales, los asambleístas de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en funciones no podrán ser electos en los distritos o circunscripción electorales correspondientes a su entidad cuando no hayan solicitado previamente licencia de separación al cargo noventa días antes de la elección.

VI. a VII. ...

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el primero de enero del año dos mil ocho.

ARTÍCULO SEGUNDO. Remítase la presente resolución a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, para todos los efectos legales conducentes.

ARTÍCULO TERCERO. Publíquese en la Gaceta Oficial, órgano del gobierno del estado.

Dada en el salón de sesiones de la LX Legislatura del honorable Congreso del estado, en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los trece días del mes de junio del año dos mil siete.

Diputado Juan Nicolás Callejas Arroyo (rúbrica)
Presidente

Diputado César Ulises García Vázquez (rúbrica)
Secretario

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 27 de 2007.)

QUE REFORMA Y ADICIONA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO DE PARTIDOS Y ASOCIACIONES POLÍTICAS NACIONALES, RECIBIDA DEL DIPUTADO DIEGO COBO TERRAZAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JUNIO DE 2007

Los legisladores que firman al calce, integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 85 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 60 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitan que se turne a las comisiones correspondientes, para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de los Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Uno de los fundamentos de la democracia es la igualdad: igualdad de oportunidades e igualdad en la participación democrática y, sobre todo, en la competencia entre los partidos políticos que buscan obtener el poder, a fin de llevar a cabo sus plataformas e ideales por el bien de la nación.

Nuestro país ha logrado la democratización de las instituciones encargadas de organizar y calificar los procesos electorales. Esto, gracias al trabajo de muchos mexicanos que, en pleno goce de sus derechos políticos, se coaligan de forma organizada en instituciones políticas a fin de participar activamente en la formación de instituciones, instrumentos y procesos que permitan al país avanzar en todos los aspectos.

La participación ciudadana a través de las instituciones o partidos políticos previstos en la Constitución General es de suma importancia a fin de afianzar no sólo los ideales de quienes lucharon por la libertad de nuestra nación, sino de los que, a través de sus acciones, han sentado las bases para lo que poco a poco, con gran trabajo, se ha construido: una república federal y democrática.

Por ello es necesario que las normas que nos dan identidad y forma sienten las bases en que las instituciones se construyan a fin de permitir la participación de todos en la vida democrática del país. De ahí que, de acuerdo con nuestro sistema democrático-partidista, se estructuren bases de mayor participación de los ciudadanos, a través de las instituciones políticas, en la vida y toma de decisiones.

Es imperante que todos los aspectos de esta forma de democratización del país sean revisados. Claro ejemplo lo constituye el financiamiento de los partidos políticos.

Es necesario que los reclamos sociales sean atendidos, que se revisen a profundidad los montos gastados durante los procesos electorales a fin de reducir los costos a la ciudadanía.

Adicionalmente, la democratización del país debe fincarse a través de los instrumentos económicos que se han diseñado a fin de garantizar la independencia de los partidos políticos frente al electorado y las necesidades de éste. De aquí que para hacer aún más igualitaria la competencia política, que permitirá la reafirmación de la nación democrática que hoy somos, deben distribuirse los montos asignados a los partidos políticos. Esto nos permitirá mayor competencia, evitando la subrepresentación y los cotos políticos basados en los recursos económicos, que permiten mayor o menor difusión de las plataformas y trabajos de los institutos políticos.

Por ello, el Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados propone reformar los incisos a) y b) de la fracción II del artículo 41 de la Constitución a fin de establecer una redistribución de los recursos asignados, por una parte, a los gastos ordinarios de los partidos políticos y, por otra, los porcentajes máximos de que podrán disponer dichos organismos de interés público durante los procesos electorales.

Adicionalmente, se propone que al factor resultante de la operación aritmética que señala el propio numeral 41 de la Constitución, con relación a la obtención del monto de financiamiento ordinario, se propone disminuirse en el monto que importe 20 por ciento; es decir, para el caso del actual financiamiento, por ejemplo que importa la cantidad de \$2'669,483,592.88 se daría una reducción de 20 por ciento, que ascendería a \$533,896,718.57. Por tanto, la cantidad que se ejercería este año sería de \$2'135,586,874.30.

Por su parte, los montos para los gastos ordinarios de los partidos deberán establecerse de la siguiente manera:

- I. El 50 por ciento del total de la ecuación descrita en el inciso a) de la fracción II del artículo 41 deberá ser repartido de forma igualitaria entre todas los partidos políticos; y
- II. El 50 por ciento restante, de forma proporcional a la votación obtenida en los procesos electorales inmediatos anteriores.

Con esta redistribución, como se ha señalado, se garantiza la competencia, en los mismos términos, entre los partidos políticos, lo que permitirá que los ideales ciudadanos, representados por aquéllos, puedan ser difundidos en pos de una mayor y más eficiente democracia en nuestro país.

En cuanto a los recursos destinados para gastos de campaña, se busca establecer montos máximos e inferiores a los que actualmente se entregan. Por ello se propone establecer en el inciso b) los siguientes criterios:

I. Para el caso de las elecciones en que se elijan presidente de la república, senadores y diputados al Congreso de la Unión deberá entregarse un monto que importe 65 por ciento del financiamiento público total asignado para gasto ordinario, señalado en el inciso anterior, asignado conforme al siguiente criterio:

- a) El 70 por ciento del monto señalado en la fracción I será asignado de forma igualitaria a los partidos políticos; y
- b) El 30 por ciento del monto señalado en la fracción I será asignado conforme al porcentaje obtenido por cada partido político en la elección anterior inmediata para presidente de la república, senadores y diputados al Congreso de la Unión.

II. Para el caso de las elecciones en que se elijan únicamente diputados al Congreso de la Unión deberá entregarse un monto que importe 50 por ciento del financiamiento público total asignado para gasto ordinario, asignado conforme al siguiente criterio:

- a) El 70 por ciento del monto señalado en la fracción II será asignado de forma igualitaria a los partidos políticos; y,
- b) El 30 por ciento del monto señalado en la fracción II será asignado conforme al porcentaje obtenido por cada partido político en la elección anterior inmediata.

Con esto se pretende un ahorro equivalente a 35 y 50 por ciento sobre el presupuesto asignado para los gastos durante los años en que se lleven a cabo procesos electorales, con lo que se cumpliría una demanda social: de mayor eficiencia en los procesos y menor costo con cargo al erario.

Para mayor comprensión de la propuesta se presenta la siguiente gráfica, tomando como ejemplo el ejercicio fiscal de 2007, partiendo de nuestra propuesta y del supuesto de que este año fuera electoral, ya presidencial o sólo de diputados:

Porcentaje	Cantidad total asignada para gastos de campaña	Cantidad total de ahorro	Tomando en cuenta los porcentajes señalados
100 por ciento	\$2'669,483,592.88	No existe ahorro.	Con las reglas de financiamiento existentes hoy día.
100 por ciento	\$2'135,586,874.30	Existiría un ahorro de \$533,896,718.57	Con la reducción de 20 por ciento al factor resultante.
50 por ciento	\$1'067,793,437.15	Entre ocho partidos de forma igualitaria: \$133,474,179.64	
50 por ciento	\$1'067,793,437.15	Repartido por la votación obtenida; por ejemplo, 6 por ciento PVEM \$64,067,606.22	

Porcentaje	Cantidad total asignada para gasto de campaña para el caso de que este año fuera electoral	Criterios de asignación de los recursos	
100 por ciento	\$2'135,586,874.30		
65 por ciento para elecciones de presidente y del Congreso	\$1'388,131,468.29	70 por ciento será asignado de forma igualitaria entre los partidos; es decir, \$971,692,027.80	30 por ciento será asignado conforme al porcentaje de votación anterior; es decir, \$416,439,440.48
50 por ciento para elecciones de diputados solamente	\$1'067,793,437.15	70 por ciento será asignado de forma igualitaria entre los partidos; es decir, \$747,455,406.00	30 por ciento será asignado conforme al porcentaje de votación anterior; es decir, \$320,338,031.14

Con estos porcentajes se garantizan las condiciones mínimas de competencia equitativa entre los partidos políticos que postulen candidatos para los cargos señalados en la Constitución y la ley aplicable.

Así, y para hacer viable y congruente la presente iniciativa, se propone la reforma del artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de empatar lo propuesto para la reforma constitucional.

En cuanto a la entrada en vigor, se señala que, a fin de evitar discrepancias con el propio artículo 41, será el 1 de enero de 2008. Con ello se garantiza, a partir de ese año, mayor equidad en los trabajos partidistas y procesos electorales.

Por lo expuesto, el Grupo Parlamentario del PVEM en la Cámara de los Diputados somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma y adiciona el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reforma el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de financiamiento de partidos políticos, para quedar como sigue:

Primero. Se reforma y adiciona el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

II. ...

...

a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados por elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales. El **50** por ciento de la cantidad total que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el **50** por ciento restante se distribuirá entre los mismos de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior;

b) El financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales **deberá atender los siguientes criterios:**

I. Para el caso de las elecciones en que se elijan presidente de la república, senadores y diputados al Congreso de la Unión deberá entregarse un monto que importe 100 por ciento del financiamiento público total asignado para gasto ordinario, señalado en el inciso anterior, asignado conforme al siguiente criterio:

c) El **70** por ciento del monto señalado en la fracción I será asignado de forma igualitaria a los partidos políticos; y,

d) El **30** por ciento del monto señalado en la fracción I será asignado conforme al porcentaje obtenido por cada partido político en la elección anterior inmediata para presidente de la república, senadores y diputados al Congreso de la Unión.

II. Para el caso de las elecciones en que se elijan únicamente diputados al Congreso de la Unión deberá entregarse un monto que importe 85 por ciento del financiamiento público total asignado para gasto ordinario, asignado conforme al siguiente criterio:

a) El **70** por ciento del monto señalado en la fracción II será asignado de forma igualitaria a los partidos políticos; y

b) El **30** por ciento del monto señalado en la fracción II será asignado conforme al porcentaje obtenido por cada partido político en la elección anterior inmediata.

c) ...

...

III. ...

...

...

...

...

...

...

...

IV. ...

...

Segundo. Se reforman el segundo y tercer párrafos de la fracción V del inciso a), numeral 7, así como se reforma y adiciona la fracción VIII, inciso b), numeral 7, del artículo 49 del Capítulo Segundo, Título Tercero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

**Capítulo Segundo
Del Financiamiento de los Partidos Políticos**

Artículo 49

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

a) a e) ...

2. ...

a) a g) ...

3. a 6. ...

7. ...

a) Para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes:

I. El Consejo General del Instituto Federal Electoral determinará anualmente, con base en los estudios que le presente el consejero presidente, los costos mínimos de una campaña para diputado, de una para senador y para la de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tomando como base los costos aprobados para el año inmediato anterior, actualizándolos mediante la aplicación del índice a que se refiere

la fracción VI de este inciso, así como los demás factores que el propio consejo determine; **al factor resultante se disminuirá la cantidad que importe 25 por ciento.** El Consejo General podrá, una vez concluido el proceso electoral ordinario, revisar los elementos o factores conforme a los cuales se hubiesen fijado los costos mínimos de campaña;

II. a IV. ...

V. ...

– El **50** por ciento de la cantidad total que resulte se entregará en forma igualitaria a los partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión.

– El **50** por ciento restante se distribuirá según el porcentaje de la votación nacional emitida, que hubiese obtenido cada partido político con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión, en la elección de diputados inmediata anterior.

VI. y VII. ...

VIII. ...

b) El financiamiento público para las actividades tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales, que será entregado adicionalmente a las demás prerrogativas de ese año, deberá atender los siguientes criterios:

I. Para el caso de las elecciones en que se elijan presidente de la república, senadores y diputados al Congreso de la Unión deberá entregarse un monto que importe 100 por ciento del financiamiento público total asignado para gasto ordinario, señalado en el inciso anterior, asignado conforme al siguiente criterio:

a) El 70 por ciento del monto señalado en la fracción I será asignado de forma igualitaria a los partidos políticos; y

b) El 30 por ciento del monto señalado en la fracción I será asignado conforme al porcentaje obtenido por cada partido político en la elección anterior inmediata para presidente de la república, senadores y diputados al Congreso de la Unión.

II. Para el caso de las elecciones en que se elijan únicamente diputados al Congreso de la Unión deberá entregarse un monto que importe 85 por ciento del financiamiento público total asignado para gasto ordinario, asignado conforme al siguiente criterio:

a) El 70 por ciento del monto señalado en la fracción II será asignado de forma igualitaria a los partidos políticos; y

b) El 30 por ciento del monto señalado en la fracción II será asignado conforme al porcentaje obtenido por cada partido político en la elección anterior inmediata.

c) ...

I. a III. ...

8. ...

a) y b) ...

9. y 10. ...

11. ...

a) ...

I. a III. ...

b) ...

I. a IV. ...

V. ...

a) ...

b) ...

I. a III. ...

Transitorios

Primero. La presente reforma entrará en vigor el 1 de enero de 2008.

Segundo. Para el caso de las elecciones que tendrán verificativo en 2012, el órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral reducirá, por una sola vez, en un monto que importe 25 por ciento, los recursos asignados para las campañas políticas que se lleven a cabo ese año.

Tercero. El órgano superior de dirección del Instituto Federal Electoral buscará reducir los montos para gasto ordinario y para campañas políticas.

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los veintisiete días del mes de junio de dos mil siete.

Diputado Jorge Emilio González Martínez

Diputado Diego Cobo Terrazas

Senador Francisco Agundis Arias (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 27 de 2007.)

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 4o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE EQUIDAD ENTRE LOS GÉNEROS, PRESENTADA POR LA DIPUTADA CLAUDIA LILIA CRUZ SANTIAGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JUNIO DE 2007

La que suscribe, diputada federal Claudia Lilia Cruz Santiago, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión de la LIX Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta ante esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de equidad entre los géneros, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

Con motivo de la realización de la IV Conferencia Internacional de la Mujer, (1995), el gobierno mexicano comenzó a evaluar la situación de las mujeres para establecer acciones que llevarán al cumplimiento de la Plataforma de acción de Beijing, y al mismo tiempo dio respuesta a la sociedad organizada (organizaciones feministas y de mujeres).

Con lo anterior se logró la participación de las mismas en la elaboración de las políticas públicas y de incidencia para la inclusión de su agenda en los programas gubernamentales.

Como un primer avance se creó, por el gobierno federal, la Comisión Nacional de la Mujer a fines de los noventa. En el año 2001, se concretó una de las propuestas tanto del moviendo de mujeres como de algunas legisladoras, la aprobación de la ley que crea al Instituto Nacional de las Mujeres.

La primera tarea del Inmujeres con la contribución de la sociedad civil y de académicas, fue la elaboración del Programa Nacional de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación contra las Mujeres (Proequidad), mismo que ha servido como eje rector de las acciones afirmativas que se han realizado a favor de las mujeres.

Es importante señalar que se han creado instancias de la mujer a nivel estatal, municipal, así como unidades administrativas en varias secretarías de Estado dentro del gobierno federal.

Dentro del Poder Legislativo se ha tenido un avance institucional importante. En primer lugar, se tiene la creación de la Comisión Especial de Equidad y Género dentro del ejercicio de la LVII Legislatura, quedando como comisión ordinaria en el año 2000.

Dentro del trabajo legislativo que ha contribuido para el avance de las mujeres en materia de equidad de género, podemos encontrar que:

Desde la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados, se han promovido leyes como la que creó el Instituto Nacional de las Mujeres (LVIII Legislatura); modificaciones a la misma (LIX Legislatura); propuesta de modificaciones a la Ley de Federal de Procedimientos Electorales para el establecimiento de "cuotas" por las que los partidos políticos postulen al menos 30 por ciento de mujeres en sus candidaturas (LVIII Legislatura); propuesta de modificaciones a la Ley Federal del Trabajo para evitar que los patrones se nieguen aceptar trabajadores por razón de sexo, edad, así como para prohibir que se solicite a las mujeres certificado médico de no embarazo (LVIII Legislatura); la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LIX Legislatura); la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres (LIX Legislatura), entre otras.

Las diputadas de esta comisión fueron promotoras también de la creación de varias instancias relacionadas con los feminicidios: la Comisión Especial para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en Ciudad Juárez, la Fiscalía Especial para Investigar las Desapariciones y Asesinatos de Mujeres, ya desaparecida, y en lugar de la cual se creó la Fiscalía especializada en atención de los delitos violentos contra las mujeres y la Comisión Especial para conocer y dar seguimiento a las investigaciones relacionadas con los feminicidios en la República Mexicana y a la procuración de justicia vinculada, de la Cámara de Diputados.

Una aportación importante de la LIX Legislatura, y en especial de las diputadas de las comisiones de Equidad y Género y de la Especial para conocer y dar seguimiento al feminicidio fue la creación del Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad de Género como un órgano de la Cámara de Diputados, en el cual se realizarán investigaciones sobre la condición y posición de las mujeres, de las políticas públicas y presupuestos dirigidos a ellas y a promover la equidad de género, así como sobre las modificaciones que deben hacerse a la legislación nacional para armonizarla con los instrumentos y acuerdos internacionales en materia de derechos humanos de las mujeres; todo ello con el fin de contribuir al trabajo legislativo y a la transversalidad de la perspectiva de género.¹

Si bien es cierto que a la fecha se cuenta con herramientas que han permitido la realización de acciones afirmativas para el avance de las mujeres en todos los ámbitos en que se desarrollen, también lo es que esas herramientas se han ido construyendo gracias al trabajo realizado por las organizaciones feministas y de mujeres junto con las tres esferas de gobierno, a través de la creación de programas de capacitación de los y las servidoras públicas.

Es por ello que resulta necesario e importante seguir creando esas herramientas, asimismo plasmarlas desde un rango constitucional para lograr establecer su obligatoriedad y crear el mecanismo para la legislación secundaria.

Por las anteriores consideraciones se propone el siguiente proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de equidad entre los géneros.

Único. Se adiciona un párrafo al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 4o.

...

Mujeres y hombres, en todas las etapas de su vida, tienen derecho a acceder con justicia e igualdad al uso, control y beneficios de los bienes y servicios, oportunidades y recompensas de la sociedad atendiendo al principio de la equidad de género.

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 la Constitución.

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

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

Nota:

1) **Ricardo Álvarez Arredondo**, *La reforma del Estado en blanco y negro*, del artículo "Los avances y la deuda pendiente con las mujeres" de la maestra María de Lourdes García Acevedo. Páginas 157 y 158.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, a los 27 días del mes junio de 2007.

Diputada Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 27 de 2007.)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, PARA DISMINUIR EL NÚMERO DE DIPUTADOS ELECTOS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL, RECIBIDA DEL DIPUTADO DIEGO COBO TERRAZAS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JUNIO DE 2007

Los legisladores que firman al calce, integrantes de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracción XXX, y 78 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, presentan ante el Pleno de esta honorable asamblea iniciativa mediante la cual se reforman diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales con objeto de que se disminuya el número de diputados electos por el principio de representación proporcional, con base en la siguiente

Exposición de Motivos

La última vez que en México se llevó a cabo una reforma electoral fue en 1996. Con esa reforma se estableció un nuevo diseño integral del sistema electoral mexicano y se modificaron instituciones y procedimientos electorales.

No obstante, los diversos procesos electorales que se han llevado a cabo en los últimos años han demostrado la necesidad de hacer una revisión integral del sistema electoral en aras de fortalecer la democracia en México.

En este sentido, cualquier sistema de representación sufre desgastes y se debe ir modernizando de acuerdo con los requerimientos que se presenten para hacerlo más eficiente.

Surge entonces la necesidad de revisar las fórmulas de asignación previstas en la legislación mexicana para dar paso a un replanteamiento de la representación proporcional, con objeto de consolidar una democracia participativa de todas las corrientes ideológicas.

Es necesario abrir una nueva perspectiva de este sistema de representación proporcional, en el que efectivamente sea plenamente proporcional a la votación recibida en las urnas y en el que el voto ciudadano sea el que prevalezca.

La apertura de la representación debe lograrse en forma tal, que todas las fuerzas políticas contendientes en el proceso electoral logren tantos representantes como sea proporcional a la votación obtenida, para suprimir la sobrerrepresentación o la subrepresentación que hoy día se han procurado limitar, pero que se encuentran latentes.

Sabemos que los sistemas electorales generan diferentes resultados. Es importante evitar que la relación entre votos y escaños sea desproporcional, ocasionando que disminuya la participación de los partidos políticos en el Congreso de la Unión.

En todo caso, un sistema de asignación debe corresponder a la votación captada por cada partido político en la contienda electoral, para garantizar mayor aproximación entre los votos y los escaños obtenidos por cada uno de los partidos políticos participantes.

Dada la importancia de la iniciativa que hoy presentamos ante esta Cámara, resulta necesario considerar las diversas reformas electorales llevadas a cabo en el país desde 1963 para determinar la forma de representación proporcional en el Poder Legislativo federal.

Así, en 1963 se reformó el artículo 54 de la Constitución Política federal para cambiar la integración de la Cámara baja y establecer un sistema de mayoría complementado con el sistema denominado "diputados de partido". Es importante tomar en cuenta que aun cuando este sistema no era propiamente de representación proporcional, permitió la participación de los partidos minoritarios.

A pesar del avance logrado con la reforma, la misma no fue suficiente, así que mediante decreto publicado en el DOF el 6 de diciembre de 1977, se incorpora un sistema electoral mixto con dominante mayoritario, al disponer que la Cámara de Diputados estaría integrada por 300 diputados de mayoría relativa y 100 de representación proporcional (reforma de los artículos 53 y 54 constitucional).

En este periodo para distribuir las diputaciones se establecían cinco circunscripciones electorales, en las cuales los partidos políticos que alcanzaran por lo menos 1.5 por ciento de la votación nacional tenían derecho a un determinado número de curules, atendiendo al número de votos obtenidos. Sin embargo, el partido que resultara triunfador en más de 60 distritos uninominales no tenía derecho a participar en la distribución de curules por el sistema de representación proporcional.

De conformidad con lo anterior, la reforma de 1977 introdujo con mayor fuerza el sistema de representación proporcional y redujo el umbral de 2.5 a 1.5 por ciento de la votación nacional emitida.

Continuando las reformas en materia electoral, el 15 de diciembre de 1986, mediante decreto publicado en el DOF por el cual se reforman y adicionan, entre otros, el artículo 54 constitucional, se amplía de 400 a 500 el número de integrantes de la Cámara de Diputados, conservando el número de 300 diputados por el principio de mayoría relativa y aumentando al doble los de representación proporcional.

Esta reforma implicó que el porcentaje de representación proporcional que existía en la Cámara aumentara de 25 por ciento durante los años de 1977 a 1986 a 40 por ciento en 1987.

Se estableció también la "cláusula de gobernabilidad", a través de la cual el mayor partido en la competencia obtendría el número de escaños de representación proporcional suficiente para que, sumados éstos a los ganados a través de los 300 distritos de mayoría, obtuviera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados. Adicionalmente, se establecía que ningún partido podría obtener más de 70 por ciento de la representación y que si el partido más grande obtenía entre 50.2 y 70 por ciento, obtendría un porcentaje idéntico de representación.

En 1990 se volvió a reformar la Constitución Política federal para modificar el límite superior de diputados que un partido podía acreditar. La representación máxima era de 350 diputados por ambos principios. En los casos en que ninguno de los partidos políticos participantes obtenía 35 por ciento de la votación nacional emitida, se les otorgaban las constancias correspondientes al número de diputados requeridos para que su representación en la Cámara, por ambos principios, fuera equivalente al porcentaje de la votación obtenida.

Con esta reforma se conservó la "cláusula de gobernabilidad" para la formación de la Cámara de Diputados, pero al partido que se le aplicara se le ofrecerían adicionalmente dos diputados por cada punto porcentual entre el porcentaje de votación obtenido y el 60 por ciento.

Nuevamente en 1993 se reformaron, entre otros, el artículo 54 constitucional para eliminar la "cláusula de gobernabilidad" y establecer que todos los partidos políticos que obtuvieran más de 1.5 por ciento participaban en el reparto de los 200 escaños de representación proporcional.

Asimismo, mediante esta reforma se dispuso que ningún partido podría obtener más de 60 por ciento de las curules si su porcentaje de votación nacional se encontraba por debajo de dicho porcentaje; también se estableció que si un partido obtenía entre 60 y 63 por ciento de la votación nacional, su representación sería exactamente proporcional; y finalmente se ordenó que ningún partido podría obtener más de 66 por ciento de la representación nacional, equivalente a 315 diputaciones. Es decir, con esta reforma se garantizaba la representación proporcional de los partidos minoritarios con 185 diputados.

Finalmente, con las reformas del artículo 54 constitucional publicadas en el DOF el 22 de agosto de 1996 se puso un límite a la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, se redujo de 315 a 300 diputados el tope máximo por ambos principios y se dispuso que ningún partido podrá tener un número de diputados por ambos principios que excediera 8 por ciento de su votación real, a excepción de que el porcentaje real sea rebasado sólo por triunfos en los distritos uninominales.

De conformidad con lo expuesto, por lo que se refiere a los sistemas de representación, ya sea por mayoría relativa o representación proporcional, en México, desde 1977, el sistema electoral mexicano ha optado por una estrategia de apertura política, de reconocimiento del pluralismo y de participación de los partidos políticos minoritarios en el Poder Legislativo federal.

En este sentido, con la presente iniciativa proponemos modificar la fórmula de asignación de los diputados que correspondan a cada partido político según el sistema de representación proporcional previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Para tal efecto, proponemos adicionar una fracción VII al artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer que si el número de diputados asignados por el principio de representación proporcional es inferior al porcentaje de su votación nacional emitida, se le asignarán curules hasta coincidir el porcentaje de representación en la Cámara con el de su votación nacional emitida.

Con esta barrera legal se pretende garantizar la presencia nacional de los partidos que participan en la elección de representación.

Asimismo, con la reforma propuesta se pretende fortalecer el verdadero propósito de la representación proporcional, es decir, establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, para que las preferencias del electorado se reflejen *lo más fielmente posible* en el Congreso de la Unión, particularmente en la Cámara de Diputados.

Con esta reforma buscamos atender a las diferencias que existen en los subtipos de representación proporcional, que se basan en dos criterios: el efecto que ejerce el sistema proporcional sobre la relación entre votos y curules y el efecto que ejerce el sistema proporcional sobre el votante en el acto mismo de votar.

Por otra parte, de conformidad con diversas reformas constitucionales y legales en materia electoral, es evidente que en nuestro país ha existido una tendencia a aumentar el número de curules en el Congreso de la Unión.

Es decir, con la reforma constitucional que se realizó en 1977 se pasó de 300 a 400 escaños, y en 1986 se aumentaron las curules de 400 a 500 –en ambos casos se aumentó el número de curules por el principio de representación proporcional.

A pesar de esta clara tendencia, es importante reconocer que este aumento de diputaciones ha representado una enorme carga para el erario.

La reforma que proponemos con la presente iniciativa implica un ahorro financiero, el cual grosso modo se puede calcular haciendo dos ejercicios: el primero, considerando el presupuesto total de la Cámara de Diputados aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación; y el segundo, de acuerdo con la información publicada por la Cámara de Diputados sobre las percepciones netas que cada diputado recibe al mes.

De acuerdo con el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2007, a la Cámara de Diputados fue autorizado un presupuesto de 4 mil 604 millones 471 mil 099.00 pesos, el cual debería estar directamente relacionado con el número de diputados federales que forman la Cámara; si es así, podríamos suponer que el costo anual por cada uno de los 500 diputados es de 9 millones 208 mil 942.2 pesos; si el número de

diputados se reduce a 450, se generaría un ahorro neto anual de 460 millones 447 mil 109.9 pesos, equivalentes a los 50 escaños que se propone eliminar.

Ahora bien, la información publicada por la Cámara de Diputados nos indica que los diputados federales reciben una dieta neta mensual de 76 mil 756.29 pesos. Adicionalmente, se otorgan dos tipos de apoyos mensuales para el desarrollo de sus actividades legislativas: el primero, para asistencia legislativa, de 26 mil 950.00 pesos; y el otro, para atención ciudadana, asciende a 27 mil 665.00 pesos. Es decir, cada diputado federal recibe mensualmente 131 mil 371.29 pesos.

Con la reforma que proponemos se tendría un ahorro mensual de 6 millones 568 mil 564.5 pesos y anual de 78 millones 822 mil 774.00, más los ahorros generados las primas de seguros médicos que se dejarían de erogar, gastos administrativos, de personal y otras prestaciones, como aguinaldo.

El Grupo Parlamentario del Partido Verde considera conveniente realizar reformas constitucionales para disminuir el número de escaños en la Cámara de Diputados, sin perjudicar la representatividad de los partidos políticos, atendiendo a las preferencias de los electores y, sobre todo, sin olvidar la *ratio legis* de las reformas electorales que se han llevado a cabo desde 1963 en nuestro país, y que consiste en "permitir la representación de los partidos minoritarios en la Cámara de Diputados".

Con la disminución de 50 escaños, en combinación con la nueva regla que proponemos en la fórmula de asignación de representación proporcional, se benefician las finanzas del Estado y se fomenta mayor proporcionalidad entre el número de votos obtenidos por los partidos políticos y las curules que se les asignan.

Con el propósito de evitar una sobrerrepresentación, se establece que ningún partido podrá tener un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje total de la Cámara que exceda 1 por ciento de su votación nacional emitida, a excepción de que la suma de su porcentaje de votación nacional emitida más el 1 por ciento sea rebasado sólo por triunfos en los distritos uninominales. Es decir, el porcentaje se modifica de 8 a 1 por ciento.

Finalmente, la transformación social mexicana de las últimas décadas que se refleja en la pluralidad política y social ha influido en la construcción gradual de un nuevo marco normativo nacional. La materia electoral ejemplifica el deseo democrático de la sociedad mexicana.

Por ello presentamos este proyecto de reformas constitucionales y legales para contribuir al fortalecimiento de la pluralidad en la integración de la Cámara de Diputados y a una disminución en el ejercicio de recursos públicos.

Por lo expuesto, en términos de lo previsto en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

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

Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **150** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.

Artículo 53. ...

Para la elección de los **150** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de listas regionales se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Artículo 54. La elección de los **150** diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a IV. ...

V. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en **un punto** su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el **uno** por ciento; y

VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

VII. En todo caso, si el número de diputados asignados por el principio de representación proporcional, a los partidos políticos con derecho a ello, es inferior al porcentaje de su votación nacional emitida, se le asignarán curules hasta ajustar lo más próximo el porcentaje de representación en la Cámara con el de su votación nacional.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 11, 12, 13, 14, 15 y 16 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 11

1. La Cámara de Diputados se integra por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y **150** diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. La Cámara de Diputados se renovará en su totalidad cada tres años.

2. a 4. ...

Artículo 12

1. a 2. ...

3. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en **un punto** su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más el **uno** por ciento.

Artículo 13

1. ...

2. Cociente natural: es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los **150** diputados de representación proporcional.

3. ...

Artículo 14

1. ...

2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara exceda en **un punto** a su porcentaje de votación nacional emitida, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.

3. ...

Artículo 15

1. ...

2. ...

a) Se obtendrá la votación efectiva por circunscripción, que será la que resulte de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos en las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional, **así como los votos nulos y los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2 por ciento**, en cada una de las circunscripciones;

b) ...

c) La votación efectiva de cada partido político en cada una de las circunscripciones plurinominales se dividirá entre el cociente de distribución, siendo el resultado en números enteros el total de diputados a asignar en cada circunscripción plurinominal;

d) **En todo caso, si el número de diputados asignados por el principio de representación proporcional es inferior al porcentaje de su votación nacional emitida, se le asignarán curules hasta coincidir el porcentaje de representación con el de su votación nacional; y**

e) Si después de aplicarse **lo dispuesto en el inciso anterior** quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con **treinta** diputaciones.

Artículo 16

1. ...

a) Se dividirá la votación total de cada circunscripción, entre **treinta**, para obtener el cociente de distribución;

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

c) **En todo caso, si el número de diputados asignados por el principio de representación proporcional es inferior al porcentaje de su votación nacional**

emitida, se le asignarán curules hasta coincidir el porcentaje de representación con el de su votación nacional; y

e) Si después de aplicarse **lo dispuesto en el inciso anterior** quedaren diputados por distribuir a los partidos políticos, se utilizará el resto mayor de votos que cada partido político tuviere en las circunscripciones, hasta agotar las que le correspondan, en orden decreciente, a fin de que cada circunscripción plurinominal cuente con **treinta** diputaciones.

Transitorios

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

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

Dado en el Senado de la República, sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a 27 de junio de 2007.

Diputado Jorge Emilio González Martínez

Diputado Diego Cobo Terrazas

Senador Francisco Agundis Arias (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 27 de 2007.)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 2, 3, 73 Y 116 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY GENERAL DE EDUCACIÓN; Y EL ARTÍCULO 2 DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA HOLLY MATUS TOLEDO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JUNIO DE 2007

La que suscribe, diputada Holly Matus Toledo, integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el cual se reforman los artículos 2 y 3, y se adiciona la fracción XXIX-N al artículo 73 y la fracción VII al artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; se reforman los artículos 8, fracción III, 12, fracción XIII, 21, 33, 38, 43 y 70 de la Ley General de Educación y el artículo 2, fracción IV, de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Existen en México de 10 millones, aproximadamente, de personas indígenas, pertenecientes a 62 diferentes grupos étnicos,¹ las cuales actualmente representan alrededor de 12 por ciento del total del país. Además, se estima que 720 mil indígenas no hablan español.

La mayoría de las casi 25 mil comunidades indígenas son altamente marginadas y pobres y suelen ubicarse en zonas de difícil acceso, lo cual repercute en la exclusión de servicios incluyendo el escolar. Más de la mitad, 56 por ciento, de las niñas y niños indígenas del país presentan desnutrición. La mortalidad de niños con menos de 5 años es casi el doble del promedio nacional (48 por cada mil niños nacidos vivos, comparado con 25 de cada mil), y casi 90 por ciento de la población indígena vive en pobreza.

De acuerdo con estudios del Fondo de Naciones Unidas para la Educación y la Infancia (Unicef), las probabilidades de que un niño indígena padezca desnutrición es de cuatro a uno, en relación con los que viven en las ciudades.

El origen de México innegablemente radica en los pueblos indígenas. En toda la evolución histórica de nuestro país los indígenas han sido protagonistas activos. Sin embargo, ni los diversos gobiernos, ni las políticas públicas, ni la sociedad misma, les han reconocido ni garantizado los derechos que como mexicanos les corresponden.

Y a pesar de que en el Estado mexicano se habla de la igualdad en todos los ámbitos de la esfera socio-jurídica; en los hechos, esa igualdad de la que se habla no existe.

Debemos de recordar que no sólo basta con enunciar derechos, es necesario ofrecer las garantías indispensables para que dichos derechos se cumplan. Reconocer derechos sólo por reconocerlos, sin pensar en la eficacia de la norma es una proclama vacía.

No se ha entendido que los derechos humanos no son una concesión, una gracia que el Estado decide o no otorgar. Los derechos humanos son inherentes a todas las personas; y por lo tanto es una obligación del Estado concederlos, respetarlos y velar porque dichos derechos sean cumplidos.

En el terreno educativo, el 25 por ciento de la población indígena mayor de 15 años es analfabeta y las mujeres lo son en mayor proporción que los hombres. El 39 por ciento de la población indígena entre 5 y 24 años no asiste a la escuela.

Se estima que la tasa de analfabetismo entre los pueblos indígenas es cuatro veces más alta (más de 40 por ciento de la población de 15 años y más) que el promedio nacional (8.5 por ciento). Según datos del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE) de 2005, apenas el 13 por ciento de los estudiantes del sexto grado de primaria en las escuelas indígenas se encuentra en el grupo más alto en términos de comprensión lectora, comparado con el 33 por ciento de promedio nacional. El 51 por ciento se encuentra en el nivel más bajo (el promedio nacional es de 25 por ciento).

Aunado a todo lo anterior, muchos niños y niñas indígenas dejan de ir a la escuela porque tienen que comenzar a trabajar a una edad muy temprana. Según un estudio del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática sobre el trabajo infantil, 36 por ciento de los niños indígenas entre 6 y 14 años de edad trabajan, el doble que el promedio nacional, calculado en 15.7 por ciento.

Los pueblos indígenas también tienen un índice particularmente alto de migración interna hacia las zonas agrícolas en el norte de México. Se estima que sólo el 7 por ciento de los hijos de los jornaleros agrícolas asisten a la escuela.

Frente a este panorama desolador, en el campo de la educación se han tomado varias medidas, como la creación del Consejo Nacional para el Fomento Educativo, que brinda educación primaria a las pequeñas comunidades rurales dispersas; la Dirección General de Educación Indígena y el modelo de educación intercultural bilingüe; la Coordinación General de Educación Intercultural Bilingüe, creada en el 2001, con iniciativas como "Fomentar y mejorar la educación intercultural bilingüe para los migrantes", y en sí iniciativas del Gobierno mexicano, incluida la Secretaría de Desarrollo Social, con el programa de asistencia social Oportunidades.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha efectuado, entre otros programas, trabajo de sensibilización sobre el carácter multicultural de México. El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación ha instaurado el Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo, que es un programa bilingüe. Mientras que la Dirección General de Educación Superior para Profesionales de la Educación ha interculturalizado el currículum de la licenciatura de educación primaria en escuelas normales, y se ha agregado a este plan

un campo de formación específico en educación bilingüe. No obstante, la capacitación de los maestros bilingües ha sido insuficiente.

Actualmente, la educación intercultural bilingüe atiende a un millón 145 mil alumnos entre 47 pueblos indígenas, con 50 mil 300 docentes en 19 mil centros educativos. La Secretaría de Educación Pública estima una eficiencia terminal en la educación primaria bilingüe de 73.5 por ciento, contra 86.3 por ciento a nivel nacional.

Como respuesta a insistentes demandas de las organizaciones indígenas fueron establecidas universidades indígenas, así como el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas. Sin embargo, lo anterior no está regulado a nivel constitucional ni legal.

Cifras oficiales señalan que con el Programa de Fortalecimiento a la Educación Intercultural Bilingüe, dirigido a niñas y niños indígenas, se han tenido avances, como la incorporación, desde el 2000 y hasta la fecha, de 4 mil 207 nuevos profesores para los niveles de preescolar y primaria; asimismo, del 2000 al 2004 se incrementó la matrícula en 8.9 por ciento y se distribuyeron en ese lapso 7 millones 236 mil 294 libros (texto, cuadernos de trabajo, y literatura) en 44 lenguas indígenas en todo el país. Pero esto no se ve reflejado en la vida cotidiana de las comunidades y constantemente las cifras son ensombrecidas.

Lamentablemente, el material didáctico que se ha venido empleando en la alfabetización en áreas indígenas, en lo esencial no corresponde a las expectativas, intereses y necesidades de los indígenas; por lo general, son los mismos que utilizan en las zonas urbanas, trátense de libros de texto, guías didácticas u otros materiales de apoyo.

El calendario escolar, los horarios, planes y programas, etcétera, demuestran que son incompatibles con la realidad social del pueblo indígena, pues la concepción de tiempo, espacio y cantidad, son distintos a los de la cultura occidental, ellos están concebidos en el mundo indígena en función de la actividad productiva, la vida cotidiana y las festividades religiosas, que son fundamentales en la producción y reproducción de las condiciones materiales y espirituales de existencia del pueblo indígena, realidad social que pretende desconocer la sociedad dominante, por lo cual debe buscarse la adaptación del calendario escolar al ciclo productivo agrícola; ya que en muchos casos los niños y niñas deben ayudar en las actividades agrícolas y dejan de asistir a la escuela por dicho motivo.

En el contexto de esta problemática, la mayoría de los programas educativos orientados hacia las poblaciones indígenas se han fundamentado en la racionalidad hegemónica, la racionalidad occidental o instrumental, que ha puesto énfasis en la productividad del trabajo, en el desarrollo tecnológico y "científico", en la adquisición de valores instrumentales, en la transformación de hábitos y costumbres "tradicionales", con una clara intención de integrar a los pueblos indígenas a los valores de la modernidad y a los de la sociedad occidental.

La intención de integrar a los pueblos indígenas a la sociedad occidental constituye la esencia del proyecto integracionista y modernizante de la sociedad dominante, que no ha logrado imponerse en su totalidad por la tenaz resistencia que en el plazo social y cultural

han puesto los pueblos indígenas en países de América Latina, como una expresión de defensa a su espacio histórico-geográfico, a sus valores, a sus tradiciones, a sus lenguas y a sus culturas.

Por ello, es necesario un proyecto sociocultural de la sociedad global que incluya a los nuevos actores sociales, así como una racionalidad distinta a la occidental en el diseño de estrategias nacionales de desarrollo, que procuren una adecuada articulación entre el uso racional de los recursos humanos y naturales, con la satisfacción de las necesidades económicas y sociales de las grandes mayorías nacionales, con una mayor equidad social y una real democracia participativa.

Este proceso es necesario en tanto se tienen que recuperar más de cinco siglos de abandono, ignorancia y clandestinización del saber y de la cultura indígena. En este contexto, hay un inmenso vacío y retraso en el campo de la investigación histórica, cultural, etnocientífica, etnolingüística y etnoeducativa.

Ello constituye un reto de la educación indígena en nuestro continente, pues se precisa realizar un inmenso esfuerzo para vencer la inercia acumulada en años de prejuicios etnocéntricos y racistas de un aparato escolar rígido, frente a los desafíos que plantean los pueblos indígenas y sus culturas.

Pero reitero, las deficiencias de la educación en las zonas indígenas se deben no sólo a la irregularidad y las limitaciones de los servicios, sino también a un enfoque pedagógico y cultural inadecuado, que se origina en el intento de reproducir, con adaptaciones marginales y bajo condiciones precarias, el esquema genérico de la escuela urbana como forma básica del servicio educativo.

Cuatro son los principales retos del sistema educacional para alumnos indígenas: descentralización, participación social, organización pedagógica y la formación y capacitación docente.

La estrategia que se propone al respecto de esa población consiste en promover durante los primeros grados el aprendizaje inicial de la lectura y la escritura en la lengua materna, e iniciar, cuando los avances logrados en los primeros grados lo permitan, la enseñanza oral y escrita del español como segunda lengua. En los grados educativos más avanzados se consolidará el uso del español, pero se propiciará también la expresión en lengua materna.

La aplicación de esa orientación demandará elevar la capacidad lingüística de los educadores, en correspondencia con las poblaciones que éstos atienden, por lo que hay que crear, dentro de los planes de estudios de las escuelas normales y de la Universidad Pedagógica Nacional, la posibilidad de que los estudiantes de quinto semestre se especialicen en alguna población indígena y aprendan la lengua, con la seguridad de que se les concederá una plaza en alguna comunidad de esa población indígena; aunque posteriormente puedan ser reubicados y se acerquen a los centros urbanos, si así lo desean.

Por eso debemos de legislar para ofrecer soluciones a los pueblos indígenas y erradicar su marginación. Hay que entender que si los pueblos indígenas se desarrollan y progresan,

México también progresará. No se puede, ni se debe, seguir excluyendo a 10 millones de mexicanos.

A continuación mencionaré los artículos relevantes del Convenio 169, que estimo necesario homologar con la legislación mexicana, orientándome al ámbito educativo:

El artículo 6.1 del Convenio 169 de la OIT preceptúa los criterios que deberán utilizar los gobiernos al aplicar las disposiciones del convenio, entre los que se encuentra: "a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", lo cual revela la necesidad de instaurar mecanismos de consulta social.

Se tomará el artículo 8.2 del convenio como directriz para la homologación; éste preceptúa que "dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos". Por lo anterior, se debe de velar porque las costumbres e instituciones de los pueblos indígenas se conserven y perduren, siempre y cuando no vulneren los derechos humanos tanto de sus miembros como de terceros.

Los artículos 26 y 27 del convenio están siendo incumplidos por el Estado mexicano. El artículo 26 textualmente dice: "Deberán adoptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional". Es decir, se instaura la obligación del Estado de garantizar la educación para los indígenas en todos los niveles, desde preprimaria a licenciatura.

Así, de acuerdo con el convenio 169, la obligación de México no sólo se circunscribe a la educación básica; y suponiendo sin conceder que así fuera, ésta tampoco se ofrece a los indígenas de nuestro país.

El artículo 27 indica que "1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales..."

El artículo 28.1 señala que "siempre que sea viable deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo. 2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas", por lo que propondré que a nivel constitucional se reconozca la

obligación del Estado mexicano de brindar, en primera instancia, educación en lengua materna y como segunda lengua el español.

El convenio también menciona, en su artículo 29, que uno de los objetivos de la educación de los niños de los pueblos interesados "deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la comunidad nacional".

El artículo 30 insta una obligación adicional para los Estados, la cual debe de homologarse en la legislación nacional; menciona que "1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio. 2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuera necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos."

No se debe de olvidar que México ha aceptado la competencia contenciosa y consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y aunque sus sentencias son obligatorias sólo para el Estado demandado y sentenciado, la interpretación y criterios que en ellas se manejan son de gran utilidad y deben de orientar la actuación legislativa, judicial y ejecutiva de los países americanos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, con base en lo dispuesto en el artículo 71 fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter a la consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que reforma y adiciona los artículos 2, 3, 73 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversas disposiciones de la Ley General de Educación y el artículo 2 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en materia de educación para los integrantes de pueblos y comunidades indígenas de México

Artículo Primero. Se reforman y adicionan los artículos 2, 3; y se adiciona la fracción XXIX-M al artículo 73 y la fracción XVII al artículo 116, recorriéndose en el orden respectivo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

...

...

A. ...

I. ...

II. ...

III. ...

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad, **difundiéndolos por medio de la educación intercultural bilingüe; cuyo acceso igualitario, calidad y permanencia será garantizado por el Estado mexicano.**

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

B. ...

I. ...

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación **intercultural bilingüe –la cual deberá fomentar la enseñanza-aprendizaje en lengua materna y español–**, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior.

...

Artículo 3o. Todo individuo tiene derecho a recibir educación. El Estado –federación, estados, Distrito Federal y municipios–, impartirá educación preescolar, primaria y secundaria. La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y en la justicia. **La educación indígena además tendrá como objetivo impartir conocimientos generales y aptitudes que ayuden a los indígenas a participar plenamente y en igualdad, tanto en su comunidad como en la vida nacional.**

I. ...

II. ...

a) ...

b) Será nacional, en cuanto –sin hostilidades ni exclusivismos– atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura **en particular del patrimonio cultural de los pueblos indígenas**, y

c) ...

III. ...

IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos -incluyendo la educación inicial y a la educación superior, **así como la educación intercultural bilingüe**- necesarios para el desarrollo de la nación, apoyara la investigación científica y tecnológica, y alentará el fortalecimiento y difusión de nuestra cultura.

...

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

I a XXIX-M ...

XXIX-N. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia de la federación, estados, Distrito Federal y 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 2, 3 y 4 de esta Constitución;

XXX. ...

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial ...

...

I. a VI. ...

VII. Los estados se coordinarán con la federación, el Distrito Federal y los municipios para garantizar el acceso, permanencia y egreso de la educación intercultural bilingüe, la cual será regulada en la ley reglamentaria respectiva.

VIII. La federación y los estados...

Artículo Segundo. Se reforman y adicionan los artículos 12 fracción XIII, 21, 33 parte *in fine*, 43 y 70 de la Ley General de Educación, para quedar como sigue:

Artículo 12. Corresponden de manera exclusiva a la autoridad educativa federal las atribuciones siguientes:

I. a XII. ...

XIII. Las necesarias para garantizar el carácter nacional de la educación básica, la normal y demás para la formación de maestros de educación básica, **intercultural bilingüe**, así como las demás que con tal carácter establezcan esta ley y otras disposiciones aplicables.

Artículo 21. El educador es promotor, coordinador y agente directo del proceso educativo. Deben proporcionársele los medios que le permitan realizar eficazmente su labor y que contribuyan a su constante perfeccionamiento. **En comunidades indígenas se garantizará que existan escuelas con la infraestructura adecuada, maestros y maestras que tengan dominio de la lengua y cultura de la comunidad y se brindarán las condiciones necesarias para proporcionar una educación digna y que comprenda, progresivamente, a la totalidad de los indígenas de los pueblos respectivos. La Secretaría de Educación Pública se encargará de modificar el programa de estudios de la licenciatura en educación primaria y secundaria de las escuelas normales y de la Universidad Pedagógica Nacional para permitir la formación docente intercultural bilingüe a partir del quinto semestre. A su vez se dará preferencia en la asignación de plazas al educador en alguno de los pueblos cuya cultura y lengua maneje.**

Además se instrumentarán cursos de capacitación docente en lengua y cultura indígena para aquellos maestros y maestras que ya se encuentren laborando en pueblos indígenas.

...

Artículo 32. Las autoridades educativas tomarán medidas tendientes a establecer condiciones que permitan el ejercicio pleno del derecho a la educación de cada individuo...

Dichas medidas estarán dirigidas, de manera preferente, a los grupos y regiones con mayor rezago educativo o que enfrenten condiciones económicas y sociales de desventaja. **Se pondrá particular atención en el caso de los integrantes de pueblos indígenas. Para dicho fin la federación, estados, Distrito Federal y municipios se coordinarán para garantizar su acceso y permanencia en los servicios educativos, en los términos de artículo 116, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Y se establecerán mecanismos de consulta para que los integrantes de las comunidades indígenas participen en la toma de decisiones dentro del sistema educativo y para la adaptación del calendario escolar a la cosmovisión indígena.**

Artículo 33. Para cumplir con lo dispuesto en el artículo anterior, las autoridades educativas en el ámbito de sus respectivas competencias llevarán a cabo las actividades siguientes:

I. a XII. ...

XIII. Realizarán las demás actividades que permitan ampliar la calidad y la cobertura de los servicios educativos, y alcanzar los propósitos mencionados en el artículo anterior.

El Estado también llevará a cabo programas asistenciales, ayudas alimenticias, campañas de salubridad y demás medidas tendientes a contrarrestar las condiciones sociales que inciden en la efectiva igualdad de oportunidades de acceso y permanencia en los servicios educativos, **en particular en el caso de la población indígena.**

Artículo 43. La educación para adultos está destinada a individuos de quince años o más que no hayan cursado o concluido la educación primaria y secundaria. La misma se presta a través de servicios de alfabetización, educación primaria y secundaria, así como la formación para el trabajo, con las particularidades adecuadas a dicha población. Esta educación se apoyará en la solidaridad social. **En el caso de hombres y mujeres adultos indígenas que no hablen español, dicha educación será intercultural bilingüe.**

Artículo 70. En cada municipio operará un consejo municipal de participación social en la educación integrado por las autoridades municipales, padres de familia y representantes de sus asociaciones, maestros distinguidos y directivos de escuelas, representantes de la organización sindical de los maestros, así como representantes de organizaciones sociales, **representantes de las comunidades indígenas** y demás interesados en el mejoramiento de la educación.

...

Artículo Tercero. Se reforma el artículo 2 fracción IV, de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para quedar como sigue:

Artículo 2o. La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para lo que tendrá las siguientes funciones:

I. a III. ...

IV. Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y **para garantizar la educación intercultural bilingüe, incrementar los niveles de escolaridad y diseñar programas educativos acordes**

a la cosmovisión –costumbres, tradiciones, calendario, creencias y lengua– de los pueblos indígenas;

V. a la XVII. ...

Transitorios

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

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones de carácter legal que se contrapongan con el presente decreto; y se dejan sin efecto las disposiciones de carácter administrativo que lo contravengan.

Artículo Tercero. El Ejecutivo federal, a través de la Secretaría de Educación, contará con un plazo de 90 días naturales para establecer los lineamientos y procedimientos de operación, así como los criterios para la coordinación de la federación con los estados, Distrito Federal y municipios.

Nota:

1 De conformidad con el II Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Véase <http://www.unicef.org/mexico/spanish/children.html> (fecha de consulta: 17 de abril de 2007).

Comisión Permanente del Congreso de la Unión, a los 27 días del mes de junio de 2007.

Diputada Holly Matus Toledo (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 27 de 2007.)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN V Y ADICIONA LA FRACCIÓN IX AL ARTÍCULO 3o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA AL DERECHO A LA CULTURA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO HUMBERTO ZAZUETA AGUILAR, EN NOMBRE PROPIO Y DEL DIPUTADO EMILIO ULLOA PÉREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 27 DE JUNIO DE 2007

Los suscritos, diputados Emilio Ulloa Pérez y Humberto Zazueta Aguilar, ante la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en lo dispuesto en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta soberanía la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción V y se adiciona la fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La cultura es, en cierto modo, las venas por las que transita la identidad. Es, si así se quiere decirlo, nuestro profundo sentimiento de unidad dentro de la pluralidad que nos distingue como nación soberana.

No obstante la importancia vital y estratégica de la cultura, ésta ha sido menospreciada por propios y extraños, pues la misma ni siquiera es considerada una garantía y derecho constitucional sino, a los mucho, como una actividad que "alentará el Estado", sin que dicha disposición constitucional se considere un derecho y una obligación para gobernados y gobernantes.

En las últimas décadas, sobre todo a partir del surgimiento del movimiento democrático en México y de la terminación de un partido único y hegemónico, se ha discutido ampliamente sobre los derechos fundamentales de los mexicanos. Así, hemos logrado avanzar e introducir en el texto constitucional los derechos políticos de los ciudadanos, el derecho a la información pública, el derecho a un medio ambiente sano, a la igualdad entre el hombre y la mujer, entre otros, y hemos relegado a un segundo plano el derecho a la cultura porque a la misma, se le ha considerado una especie de "derecho se segunda categoría" o, por lo menos, no tan importante como otros derechos universales, no obstante que el país ha ratificado tratados internacionales donde se compromete a considerar la cultura como uno de los derechos esenciales del desarrollo integral de hombres y mujeres.

Es tiempo, porque las exigencias de un Estado democrático así lo requieren, que éste Congreso de la Unión de un paso gigantesco a la modernidad e incluya, de manera tácita y sin lugar a dudas, el derecho de todos los mexicanos a la cultura y a sus servicios en la carta fundamental de la nación, motivo por el cual se presenta ante esta soberanía la presente iniciativa de decreto constitucional.

De antemano, hacemos la aclaración de que el proceso cultural es intrínseco a la naturaleza social de los seres humanos, que se da independientemente de la condición política del Estado y que, en todo caso, su elevación a rango constitucional permite la definición y aplicación de políticas públicas, presupuestales e institucionales orientadas a apoyar el acto creador.

La presente iniciativa, parte de un principio básico: la cultura es, antes que nada, una creación y recreación individual y colectiva. La cultura, nos permite vernos y sentirnos a nosotros mismos y a los otros para repensar nuestra propia existencia. Por eso, la cultura nos enriquece y nos pertenece.

Asimismo, consideramos que México es una nación con diversidad étnica y pluricultural, construido en los cimientos y el reconocimiento de lo que nos identifica y de lo que nos hace diferentes. Somos un territorio lleno de valores y costumbres, de bienes tangibles e intangibles, de patrimonio histórico y artístico, de gente que a diario, en cada una de sus actos, manifiesta todo lo que nos identifica como integrantes de un grupo, de una comunidad, de una nación. Por eso, México también forma parte y ha contribuido, de manera sustancial, al desarrollo de la cultura universal.

Y es que el derecho constitucional a la cultura es principio y exigencia de dignidad humana. Es, por lo tanto, un derecho universal, indivisible e interdependiente.

A partir de la introducción del modelo neoliberal en México, sobre todo, a partir del año de 1982 y, más radicalmente, a partir del año 2000 cuando arriba al gobierno Vicente Fox, la promoción y difusión cultural del país ha ido experimentando un paulatino abandono, lo que se refleja, entre otros aspectos, en los recursos públicos que actualmente se destina a este "subsector" de la Secretaría de Educación Pública y que, en promedio y números redondos, representan el 0.5 por ciento del gasto programable del gobierno federal cuando, según las recomendaciones de la Unesco, por lo menos se debería destinar el 1 por ciento del producto interno bruto, tal como hacen los países desarrollados.

Circunstancia por la cual en la presente iniciativa de decreto se propone que dicho porcentaje del PIB sea elevado a una obligación del Estado mexicano, para evitar que el presupuesto público de este importante sector, sea cada año utilizado según los caprichos de los partidos políticos con representación en el Congreso de la Unión, o bien, ser considerado un presupuesto "decorativo", sin ninguna relación con el desarrollo nacional.

En efecto, según estudios recientes elaborados por, entre otras, la Sociedad de Autores y Compositores de México, la cultura en el país, tan sólo los relativos a la industria protegida por los derechos de autor, genera un porcentaje de, por lo menos, el 7.3 por ciento del producto interno bruto, si se incluye el efecto de la contribución estimada de la comunicación pública y eso sin considerar las múltiples vertientes por las que la actividad cultural transita por todo el país, como las fiestas patronales, o la actividad artística informal. En 1998, las industrias protegidas por los derechos de autor generaron 1.5 veces más que el sector agropecuario, silvicultura y pesca, 1.7 veces más que la industria de la construcción; aproximadamente el doble de las telecomunicaciones y 5 veces más que las remesas internacionales.

La cultura es pues, un elemento consustancial al desarrollo nacional, muy lejos de las apreciaciones que consideran a la misma como un factor meramente decorativo o de segunda importancia en el desarrollo económico del país. No obstante su innegable importancia en la generación de riqueza del país, la cultura es siempre considerada, en el Presupuesto de Egresos de la Federación y en la mayoría de los presupuestos estatales y municipales, un presupuesto totalmente insuficiente y nada representativo de las finanzas públicas. A la cultura le pasa lo que a la agricultura, de ella nos alimentamos espiritualmente y, al mismo tiempo, en ella descargamos nuestra propia alienación.

Existe una discusión aún inconclusa, en los ámbitos público, privado y social, de que se otorgue un marco jurídico ordinario, claro y preciso, a las instituciones y dependencias del, así denominado, "subsector cultural", de manera particular, se discute la necesidad de que el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, el Instituto Nacional de Antropología e Historia, así como el Instituto Nacional de Bellas Artes y Literatura, por mencionar sólo las más representativas, cuenten con una normatividad que permita su modernización y adecuación a las exigencias actuales y se abandone la inseguridad e incertidumbre jurídica que actualmente prevalece.

Sin desconocer esta necesidad impostergable, consideramos en el Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática que es necesario insertar, en el texto constitucional fundamental el derecho a la cultura, pues difícilmente podremos iniciar una auténtica reforma de las leyes ordinarias aplicables al "subsector cultural", si antes no establecemos con claridad meridiana este derecho humano universal.

La presente iniciativa considera que la cultura –retomando la Declaración de Friburgo sobre Derechos Culturales– abarca y recubre los valores, las creencias, las convicciones, las lenguas, los saberes y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida según los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo. Por eso, decir cultura y artes es reiterativo ya que las artes son parte de la cultura, acaso, su manifestación más sensible y sublime, pero a fin de cuenta, se encuentra insertado en el concepto de cultura. Asimismo, partidos de la idea de que la "identidad cultural", abarca el conjunto de referencias culturales por las cuales una persona o grupo se define, se constituye, se manifiesta y desea que se le reconozca su dignidad y, por "comunidad cultural", se comprende un grupo de personas que comparten las referencias constitutivas de una identidad cultural común, que quieren preservar y desarrollar.

La presente iniciativa de reforma constitucional da cumplimiento a todos los tratados y convenios internacionales que, sobre cultura y arte, ha suscrito el gobierno mexicano. La misma se inscribe en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, los dos pactos internacionales de las Naciones Unidas, la Declaración de la Unesco sobre diversidad cultural y demás instrumentos universales y regionales pertinentes. Así, por ejemplo, el derecho a la cultura en la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece en su Preámbulo, a la cultura, como uno de los instrumentos fundamentales que permiten el ejercicio pleno de los derechos fundamentales. Como derecho fundamental, dicha declaración, en su artículo 27 prevé lo siguiente:

1. Toda persona tiene derecho a tomar parte libremente en la vida cultural de la comunidad, a gozar de las artes y a participar en el progreso científico y en los beneficios que de él resulten.
2. Toda persona tienen derecho a la protección de los intereses morales y materiales que le correspondan por razón de las producciones científicas, literarias o artísticas de que sea autora.

En otras palabras: la cultura es considerada en tres vertientes: a) como un derecho que tutela el acceso a los bienes y servicios culturales; b) como un derecho que protege el uso y disfrute de los mismos; y c) como un derecho que protege la producción intelectual.

De ahí que uno de los elementos que considera la presente iniciativa sea el referido al acceso a la cultura, como un derecho universal, indivisible e interdependiente.

La Constitución Política federal regula, de manera expresa, sólo el derecho a la cultura en lo relativo a la producción intelectual. Así, los artículos 6, 7 y párrafo noveno al 28 hacen referencia a la libre manifestación de las ideas y a que no constituyen monopolios los derechos de autor, mismas que se encuentran reglamentadas en la actual Ley de Imprenta y Ley Federal de Derechos de Autor y en la Ley de la Propiedad Industrial.

Por su parte, la fracción V del artículo tercero constitucional sólo establece, como un derecho programático, esto es, sin efectos vinculatorios, el que el Estado "alentará el fortalecimiento y la difusión de nuestra cultura", lo que de ninguna manera se considera una garantía suficiente para que todos los mexicanos, independientemente de que sean o no residentes en el territorio nacional, puedan acceder de manera justa y equitativa a los bienes y servicios culturales, tal como se propone en la presente iniciativa de decreto, lo que pone al país en la tendencia internacional de convertir el derecho a la cultura como un derecho vinculante.

El derecho a la cultura es, para decirlo en palabras del connotado doctor en derecho por la UNAM, Francisco Javier Dorantes Díaz, un derecho difuso, porque es un derecho que se encuentra en proceso de agregación a un sistema normativo en el que tenderán a individualizarse, de interés colectivo, pues de ninguna manera es la mera suma de intereses individuales, sino el interés de todos los sujetos que forman parte de una comunidad y, de "tercera generación", pues supera las ideas de patrimonialismo y voluntarismo, es inalienable y su ámbito son los bienes comunales, o sea, aquellos de los que todos tienen el derecho al uso, y por ello nadie tiene derecho al abuso. De ahí que la presente iniciativa establezca la titularidad de este derecho, su ejercicio y el interés jurídicamente protegido, pues partimos de la premisa que el derecho a la cultura es, antes que nada, un derecho colectivo.

Asimismo, proponemos la modificación a la fracción V del artículo 3o. constitucional pues, si bien es cierto que el mismo garantiza el acceso a la educación y coadyuva en el fortalecimiento de la cultura, sin embargo, la falta de ordenamiento en los mecanismos de aplicación de la ley dejan una cantidad considerable de vacíos, particularmente en ésta fracción donde si bien se contempla el apoyo a la investigación científica y tecnológica, no

se considera la investigación en el terreno artístico, lo que nos parece una omisión lamentable, pues nuevamente se parte del hecho, no declarado, que sólo existe investigación científica y tecnológica y que la artística es, en todo caso, inexistente.

Es una realidad que la investigación artística y cultural existe y, de hecho, siempre ha existido. Que ésta ha arrojado conocimientos y despejado dudas sobre nuestra rica y diversa tradición cultural y artística y que, por tanto, debe ser apoyada por el Estado mexicano. Ello abre posibilidades enormes a este sector de investigación también relegado en las políticas públicas, privadas y sociales. Es también un hecho indiscutible, tal como lo plantea el movimiento de los muralistas mexicanos, que existe una invaluable y alarmante pérdida de artistas y creadores que, por falta de estímulos económicos necesarios, se han visto obligados a abandonar el país en busca de mejores condiciones de trabajo, dando como resultado vacíos en ramas de la investigación que son de vital importancia en el fortalecimiento, la preservación, la defensa y la difusión del patrimonio cultural.

Es impostergable que la cultura sea un derecho consagrado, de manera expresa, en la Constitución Política federal, pues sólo de esta manera no sólo estaremos dando cumplimiento a las obligaciones contraídas en los diversos tratados y convenios internacionales sino, sobre todo, estaremos cumpliendo una de las exigencias de todo Estado democrático.

México exige un nuevo rumbo de nación. Los mexicanos queremos y exigimos que nuestro derecho a la cultura sea elevado a rango constitucional, tal como propone la presente iniciativa la que, de antemano, pedimos sea remitida a la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados, para los efectos de su dictamen y demás consecuencias legales.

En mérito de lo expuesto, sometemos a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa de

Decreto que reforma la fracción V y adiciona la fracción IX al artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 3o. ...

I. ...

II. ...

a) ...

b) ...

c) ...

III. ...

IV. ...

V. Además de impartir la educación preescolar, primaria y secundaria señaladas en el primer párrafo, el Estado promoverá y atenderá todos los tipos y modalidades educativos –incluyendo la educación inicial y la educación superior– necesarios para el desarrollo de la nación, apoyará la investigación científica, tecnológica, **cultural y artística.**

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. Todos los mexicanos, residentes o no en territorio nacional, tienen el derecho universal, indivisible e interdependiente de acceder y disfrutar de todos los bienes tangibles e intangibles de la cultura nacional, así como de los servicios que el Estado provea para su difusión y promoción. El Estado garantizará el ejercicio de éste derecho de manera justa y equitativa, en igualdad de condiciones y oportunidades, permitiendo a los particulares participar de manera libre en la política y en los programas elaborados para tal efecto en los tres órdenes de gobierno, asegurando transparencia y pleno ejercicio del derecho a la información pública, en los términos y condiciones que determinen las leyes de la materia.

Las entidades federativas y los municipios promoverán y tutelarán el acceso a la cultura a la que todos los mexicanos tienen derecho, sin contravenir las presentes disposiciones y en el marco del federalismo actual.

En el caso de afectación al patrimonio cultural de la nación, cualquier persona podrá tener interés jurídico legitimado para hacer valer la acción ante autoridades administrativas y jurisdiccionales conforme a las leyes correspondientes.

Para los efectos de aplicación de esta fracción, se estará asimismo a lo estipulado por los tratados internacionales suscritos por México, en términos de lo dispuesto en el artículo 133 de esta Constitución, así como lo que establezcan las leyes ordinarias de la materia.

Las leyes establecerán y protegerán los derechos culturales individuales y colectivos, adquiridos en el pasado y el presente.

El presupuesto de egresos de la federación establecerá en cada ejercicio fiscal, una partida presupuestal, en la medida en que las condiciones económicas lo permitan de, por lo menos, el 1 por ciento del producto interno bruto, el cual se destinará preferentemente a atender las necesidades de investigación, desarrollo y acceso a la

cultura de las comunidades y grupos sociales menos favorecidos, respetando su autonomía y libre determinación.

Transitorios

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

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

Artículo Tercero. Se concede a la Cámara de Diputados, un término no mayor de 180 días naturales, contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, para que en términos de lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, legisle un marco jurídico ordinario que de cumplimiento a la presente reforma constitucional.

Dado en el salón de sesiones de la honorable Comisión Permanente, a los veintiséis días del mes de junio del año dos mil siete.

Diputados: Emilio Ulloa Pérez, Humberto Zazueta Aguilar (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Junio 27 de 2007.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 37, 57 Y 435 DEL CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR, CON RELACIÓN A LA EXCLUSIVA RESPONSABILIDAD DE LA AUTORIDAD CIVIL EN DELITOS COMETIDOS POR PERSONAL CASTRENSE CONTRA CIVILES, PRESENTADA POR LA DIPUTADA VALENTINA BATRES GUADARRAMA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 4 DE JULIO DE 2007

La suscrita, diputada federal a la LX Legislatura del Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 73, fracción XIV, 78, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 122, numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General 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 Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código de Justicia Militar, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Durante el presente año han consternado a la opinión pública varios casos en los que efectivos militares atentaron contra civiles indefensos: la violación tumultuaria de 13 bailarinas y sexoservidoras en Castaños, Coahuila; la violación y el homicidio de Ernestina Ascencio Rosario; la violación de cuatro adolescentes en Michoacán; la ejecución de la familia Esparza Galaviz, en Sinaloa; y la ejecución de Héctor Adrián Salazar Fernández, en Tamaulipas.

Caso de las sexoservidoras de Castaños, Coahuila

El 11 de julio de 2006, 13 bailarinas y sexoservidoras fueron golpeadas, sometidas y violadas por más de 20 soldados del Ejército Mexicano comisionados para resguardar el material electoral en Castaños, Coahuila.

Siete soldados –entre ellos José Joaquín Alvarado Flores– encabezaron una riña y fueron expulsados del bar El Pérsico. Se fueron y regresaron, 40 minutos después, acompañados por otros 20 efectivos militares, en una Hummer del Ejército Mexicano, matrícula 01914153, uniformados y con armas. Los soldados pertenecían a la sexta zona militar, de Múzquiz. Encerraron a las mujeres, las golpearon, las sometieron y las violaron.

Aunque el evento sucedió el año pasado, su repercusión ha sido mayor en 2007 debido a la insistente denuncia pública que ha encabezado el obispo de Saltillo, Raúl Vera.

El prelado solicitó que los militares fueran llevados ante la justicia coahuilense, pero el procurador general del estado, Jesús Torres Charles, respondió que si la justicia militar no

los castigaba, él lo haría. Se aplicaría la justicia civil, dijo, pero después que fueran castigados "por insubordinación y abandono del puesto" en la corte militar.

Aunque participaron más de 20 soldados en las agresiones, sólo 6 fueron detenidos; 2 desertaron. Uno de ellos es José Joaquín Alvarado. Su identidad se conoce porque fue detenido tras la riña en El Pérsico, la que costó la destitución a Rubén Venzor como general en la sexta zona militar. Paralelamente, se habrían librado en total 14 órdenes de aprehensión.

Casi un año después, el 7 de mayo pasado, el obispo Raúl Vera denunció que la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) "tuvo un cambio notable de conducta, después del 1 de diciembre, cuando el nuevo gobierno federal empezó a buscar la exoneración de los soldados presos" y los ha ido liberando.

Advirtió como grave el "peligro social" que representa el hecho de que la Presidencia de la República, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) y la Sedena ofrezcan "impunidad a los miembros de las Fuerzas Armadas que cometen delitos" porque "eso crea un enorme riesgo para todo el país". Finalmente, denunció que han estado amenazando a las ofendidas para que retiren las denuncias y al obispo para que cese en la denuncia pública del caso.¹

Caso de Ernestina Ascencio Rosario

El 26 de febrero de 2007 falleció, en Soledad Atzompa, Veracruz, la indígena nahua de 73 años de edad Ernestina Ascencio Rosario, a causa de la violación tumultuaria que efectivos militares perpetraron en su contra, de acuerdo con las primeras declaraciones del secretario de la Defensa Nacional, del procurador General de Justicia del Estado de Veracruz, del gobernador de Veracruz, de la presidenta de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Veracruz y del presidente de la CNDH.

Incluso, en un inicio, se documentó en la prensa la detención de soldados que habrían cumplido arresto en el cuartel militar Hidalgo.²

En una de las investigaciones más rápidas de que hayamos tenido conocimiento, en cerca de dos meses se desestimaron o de plano desaparecieron las pruebas del caso; entre ellas, las muestras de semen con que se dijo contar. Cada dependencia fue cambiando su versión de los hechos; y sin importar la ausencia de lógica, de responsabilidad y facultades, tanto de los funcionarios como de las dependencias y los organismos que intervinieron, al final resultó que no hubo violación ni participación de militares.

Según el señor Felipe Calderón, doña Ernestina murió de gastritis crónica. De acuerdo con el médico Pablo Mendizábal, quien realizó la primera necropsia, falleció de traumatismo craneoencefálico, luxación de vértebras cervicales y anemia aguda; es decir, se trató de una muerte mecánica traumática. Para el médico Ignacio Gutiérrez Vázquez, quien realizó la segunda necropsia, la señora Ernestina murió de anemia aguda secundaria y *shock* hipovolémico debido a sangrado de tubo digestivo; o sea, se trató de una muerte mecánica traumática. Finalmente, de acuerdo con el médico Fernando Cervantes Duarte, de la

CNDH, la muerte fue originada por anemia aguda por sangrado de tubo digestivo secundario a úlceras gástricas pépticas agudas, neoplasia hepática maligna, proceso neumónico en etapa de resolución, isquemia intestinal y trombosis mesentérica.³

Resulta que la única instancia que tuvo acceso al cuerpo todo el tiempo –comparó muestras de semen del cuerpo de Ernestina con muestras de sangre de su personal,⁴ pero se abstuvo de informar de la causa de muerte y de los resultados de sus investigaciones– fue la Procuraduría General de Justicia Militar, pese a que inició su averiguación previa 26ZN/04/07, el 26 de abril de 2007, el día en que murió Ernestina Ascencio.

Durante los casi dos meses que duró la "investigación", el cuerpo de Ernestina fue enterrado, desenterrado y dos veces abierto; y las fotografías de sus partes íntimas fueron distribuidas ampliamente, de manera irónica, por la propia CNDH.

El caso de Ernestina Ascencio se volvió rápidamente un emblema de la falta de transparencia, de la arbitrariedad y de la impunidad con que puede ser tratado un asunto cuando se ponen de acuerdo las instituciones para ello, en este caso, por tratarse de la intervención del Ejército.

Caso de las adolescentes de Nocupétaro, Michoacán

Del 2 al 4 de mayo de 2007, cuatro adolescentes de Nocupétaro, Michoacán, fueron secuestradas, drogadas y violadas por elementos del Ejército Mexicano.

Las cuatro menores fueron detenidas por efectivos militares, a las 8 de la mañana, en el bar La Estrellita, donde trabajaban, acusadas de proteger a Los Zetas. Fueron llevadas en helicóptero, intimidadas y violadas en el cuartel de la vigésima primera zona militar.⁵ Los hechos fueron denunciados por la presidencia municipal de Nocupétaro ante la CNDH.

José Luis Soberanes Fernández, presidente de la CNDH, en su informe preliminar sobre la actuación del Ejército en operativos contra el narcotráfico en Nocupétaro, Carácuaro, Huetamo y Apatzingán, presentado el 15 de mayo, informó que, en total, se recabaron 52 quejas por presuntas violaciones de las garantías individuales.⁶

Sin embargo, no aportó detalles de esos casos, como en qué averiguación o averiguaciones previas residen las investigaciones, o qué autoridad ministerial se encuentra a cargo.

Caso de la familia Esparza Galaviz

El 1 de junio de 2007, en el poblado serrano de Joya de los Martínez, municipio de Sinaloa de Leyva, Sinaloa, una familia fue acribillada por efectivos del Ejército Mexicano, debido a que ignoraron el alto que un retén militar les hizo para revisar el vehículo en que viajaban.

Murieron Griselda Galaviz Barraza, de 25 años; sus hijos, Grisel Adahaí Esparza Galaviz, de 4 años, Juana Diosmirey, de 7, y Edwin Leonel, de 2; y su cuñada Gloria Alicia Esparza Parra, de 19 años.⁷

Asimismo, fueron lesionados Josué Duván Carrillo Esparza, de 7 años (una bala le perforó un pulmón); Teresa de Jesús Flores Sánchez, de 16 años, maestra que tiene balas incrustadas en todo el cuerpo; y Adán Abel Esparza Parra, esposo de Griselda Galaviz y padre de los niños acribillados, a quien dispararon en las manos, pues conducía la camioneta Ford doble rodada, color rojo, placas TW48927, que fue atacada.

Se ha indicado que ni siquiera se trataba de un retén, por lo que el chofer no pudo percatarse de que los soldados intentaban detenerlo.

El 4 de junio pasado, la Sedena informó que 3 oficiales y 16 elementos de tropa del 24 Regimiento de Caballería Motorizado fueron internados en la prisión militar de Mazatlán por su presunta responsabilidad en la muerte de las víctimas. Actualmente se encuentran a disposición del juzgado militar adscrito a la tercera región militar. Se desconoce si están sometidos por cargos de indisciplina militar o por homicidio.

Caso de Héctor Adrián Salazar Fernández, en Tamaulipas

El 3 de junio de 2007, Héctor Adrián Salazar Fernández, de 27 años de edad, quien viajaba como copiloto en una camioneta Murano, en Díaz Ordaz, Tamaulipas, fue asesinado por elementos del Ejército cuando el conductor ignoró el alto que hizo un retén militar.

Los soldados dispararon a mansalva contra el vehículo, conducido por Jesús Rogelio Alonso, quien circulaba en la carretera ribereña, tramo Mier-Nuevo Laredo, a la altura de la Estación Cuarentenaria, poco después de las 11:00 horas.

En los cinco casos que se mencionan, sucedidos o documentados durante 2007, se observa una constante: no se conoce de qué forma se realiza la investigación, ni los cargos ni las consecuencias jurídicas contra los presuntos responsables. En ninguno de estos atentados, cometidos por militares, se ha procesado a alguien. Lejos de ello, en dos de los casos – Castaños y Ernestina Ascencio– los militares originalmente detenidos fueron o están siendo liberados.

En los casos de las adolescentes violadas en Nocupétaro, Michoacán, no se sabe que se haya detenido a alguien; en el del asesinato de Héctor Adrián Salazar Fernández, en Tamaulipas, tampoco.

Únicamente están detenidos los presuntos agresores de la familia Esparza Galaviz: 19 elementos militares pero, como se mencionó, se desconocen las acusaciones e incluso los nombres de los agresores.

Antecedentes

Desde su creación, en 1990, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido recomendaciones dirigidas al Ejército Mexicano por la violación de los derechos humanos de mil 41 personas, 403 de las que han sido civiles.⁸

No se consideran los casos denunciados que, de acuerdo con la CNDH, no acreditaron la violación de derechos humanos, ni los que fueron presentados en ese lapso ante otras autoridades u organismos internacionales de defensa de derechos humanos; además, obviamente, menos aún los casos no denunciados. Tampoco se consideran en estos casos las violaciones de derechos humanos que han cometido autoridades policiacas en el mismo periodo, algunos de los cuales han sentado precedentes gravísimos de violación de derechos humanos, como los de los perredistas muertos o desaparecidos entre 1988 y 1996, el caso de Aguas Blancas, de los zapatistas detenidos en 1995, el de Acteal y los más recientes de Atenco o Oaxaca.

Entre los mil 41 casos en que la CNDH ha emitido alguna recomendación a la Sedena o a su Procuraduría General de Justicia Militar se encuentran, en cambio, los relativos a 630 efectivos militares que han sido víctimas de algún abuso cometido por sus superiores jerárquicos; 8 casos de policías judiciales, de los cuales 7 fueron asesinados en un enfrentamiento ocasionado por una supuesta confusión y 403 civiles, entre los que se consideran 23 casos de acusados de delitos contra la salud que acreditaron haber sido torturados para confesar el delito, 188 personas acusadas de pertenecer al Ejército Popular Revolucionario, 36 migrantes que intentaban pasar a Estados Unidos y 5 personas que no se detuvieron ante un retén militar.

Además, de esos 252 casos de abuso en que la autoridad militar informó que realizaba alguna función, en 151 casos de civiles víctimas de violaciones de derechos, los efectivos militares no estaban cumpliendo siquiera una función o tarea determinada.

Las violaciones cometidas contra los derechos humanos de los 403 civiles, entre los que se encontraron 15 menores, incluyen en 19 casos la ejecución; en 7, la violación sexual; en 7 más, la desaparición forzada; y en 377, el allanamiento, la tortura y la detención o retención ilegal de persona.

Impunidad militar

No todos los casos de violaciones de efectivos militares han llegado, no obstante, a la CNDH. Independientemente de la labor del *ombudsman* nacional, los organismos defensores de derechos humanos se han encargado de denunciar y documentar casos que hasta la fecha permanecen impunes:

Caso de las hermanas tzetzales Ana, Beatriz y Celia González Pérez⁹

4 de junio de 1994. En un retén militar situado en Altamirano, Chiapas, fueron privadas ilegalmente de la libertad y víctimas de abuso sexual por personal castrense. El caso se denunció ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que en su informe 11.565 da cuenta de la responsabilidad del instituto armado de la violación de los derechos a la integridad personal, a la honra y a la dignidad en perjuicio de las indígenas.

La CIDH recomendó a las autoridades correspondientes "llevar a cabo una investigación seria, imparcial y exhaustiva para determinar la responsabilidad penal de todos los autores de las violaciones mencionadas y que, en su caso, se apliquen las sanciones legales

correspondientes a los culpables", además de la reparación del daño a las víctimas. Ese exhorto, hasta hoy sólo ha sido cumplido de manera parcial.

Caso de Delfina Flores Aguilar y Aurelia Méndez Ramírez¹⁰

3 de diciembre de 1997. Indígenas tlapanecas de 28 y 31 años, respectivamente, de Zopilotepec, municipio de Atlixnac de Álvarez, Guerrero, fueron violadas por soldados delante de la familia.

Aurelia Méndez, su esposo, Celerino Vásquez Solano, y los hijos de ambos estaban recolectando hojas de maíz en una parcela de tierra en Tlacotzingo cuando llegaron cinco soldados, realizaron unos disparos para asustar a la pareja, se acercaron a Celerino, lo golpearon con los rifles y lo ataron. Dos soldados golpearon a Aurelia, la arrojaron al suelo y la violaron delante del esposo e hijos.

Después llevaron a la pareja amarrada a la parcela en la que trabajaban Delfina Flores y su esposo, Aureliano Vicente Cantú. Los soldados patearon, amenazaron y ataron a Aureliano. Tres soldados se acercaron a Delfina, la insultaron, tomaron del pelo y la empujaron. El bebé de cuatro meses que llevaba Delfina en los brazos cayó al suelo. Dos soldados le arrancaron la ropa interior y la violaron. Ella consiguió evitar que la violaran por tercera vez agarrando una piedra, pero el soldado en cuestión, por no poder violarla, la golpeó.

Caso de Francisca Santos Pablo, Victoriana Vázquez Sánchez,¹¹ Evaristo Albino Téllez, Antonio Mendoza Olivero¹² y Pedro Ramírez Santos¹³

20 y 21 de abril de 1999. Indígenas mixtecos. Comunidad de Barrio Nuevo San José, municipio de Tlacoachistlahuaca, Guerrero.

Evaristo y Antonio de 27 y 12 años, respectivamente, salieron de la comunidad Barrio Nuevo a recoger maíz de la parcela de su finca.

Al día siguiente, como no regresaban, Francisca y Victoriana, de 33 y 50 años, respectivamente, fueron a buscarlos a dicha parcela. Cerca del lugar vieron a algunos militares y encontraron un charco de sangre. Fueron perseguidas por los soldados. Victoriana fue atada y llevada a una casa abandonada, donde fue violada por tres soldados. Francisca fue llevada a un desfiladero, donde perdió el conocimiento y luego fue violada.

El 7 de mayo siguiente, la Comisión de Defensa de los Derechos Humanos de Guerrero les informó que las dos personas estaban muertas y que sus cuerpos se encontraban en el Servicio Médico Forense de Acapulco.

El mismo 21 de abril, miembros del Ejército Mexicano ejecutaron al indígena mixteco Pedro Ramírez Santos, de 27 años de edad, cuando se dirigía a cuidar su ganado. Los militares trasladaron el cuerpo a la Agencia del Ministerio Público de Putla, Oaxaca, donde las autoridades negaron información a los familiares y justificaron la muerte con el argumento de que los militares lo mataron por portar una escopeta.

El caso fue llevado a la CIDH.

Caso de los campesinos ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera¹⁴

2 de mayo de 1999. 43 elementos de tropa, una estación de radio y cuatro vehículos orgánicos, de Ciudad Altamirano, Guerrero, del Ejército Mexicano, adscritos al 40o. Batallón de Infantería –encabezados por el comandante de la 35a. zona militar en Chilpancingo, Guerrero, general de brigada DEM Jorge Pérez Toledo, el teniente coronel de infantería José Pedro Arciniega Gómez, segundo comandante y jefe de grupo– se trasladaron con el capitán de infantería Artemio Nazario Carballo a los poblados El Guayabo.

En las inmediaciones de la ranchería de Pizotla, municipio de Ajuchitlán del Progreso, Guerrero, el personal militar marcó el alto a personas que salían corriendo de sus casas, pero hicieron caso omiso de ello y dispararon, ocasionando la muerte de Salomé Sánchez Ortiz quien falleció al momento en que un proyectil de arma de fuego penetró la región frontal de su lado derecho. Acto seguido, sometieron y capturaron a Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García.

El 4 de mayo fueron puestos a disposición del agente del Ministerio Público del fuero común en Arcelia, Guerrero, junto con semillas de marihuana y de amapola, y 15 matas de marihuana.

Los detenidos denunciaron penalmente los delitos de privación ilegal de la libertad, tortura y fabricación de actuaciones cometidos en su agravio por los elementos del Ejército. Lejos de investigar, la Procuraduría General de la República (PGR) declinó la competencia a favor del instituto armado, argumentando la incompetencia de dicho fuero para investigar los delitos; por tanto, la indagatoria quedó en manos de la Procuraduría de Justicia Militar.

En julio de 2000, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos recomendó al secretario de la Defensa Nacional iniciar una investigación administrativa y una averiguación previa contra los miembros del Ejército Mexicano que autorizaron, supervisaron, implantaron y ejecutaron el operativo del 1 al 4 de mayo de 1999 en la comunidad de Pizotla, municipio de Ajuchitlán del Progreso, Guerrero; asimismo, instruir al procurador general de Justicia Militar a que integrase y emitiese con la mayor brevedad la resolución de la averiguación previa número 35ZM/06/99, con motivo de los delitos de homicidio y tortura.

Ante la falta de resultados, en octubre de 2006, organismos no gubernamentales defensores de derechos humanos anunciaron que llevaron el caso a la CIDH.

Caso de Valentina Rosendo Cantú¹⁵

16 de febrero del 2002. Indígena tlapaneca, de 17 años de edad, oriunda de la comunidad de Caxitepec, Guerrero, quien fue torturada y violada por ocho soldados del 41 Batallón de Infantería del Ejército Mexicano mientras lavaba ropa cerca de su casa, en Barranca Bejuco, municipio de Acatepec, Guerrero. La Procuraduría General de Justicia del Estado declinó la competencia en favor del Ejército.

El caso fue llevado a la CIDH por organismos de defensa de derechos humanos y fue admitido el 21 de octubre de 2006.

Caso de Inés Fernández Ortega¹⁶

22 de marzo de 2002. Indígena tlapaneca de 27 años, originaria de Ayutla de los Libres, Guerrero. En la comunidad de Barranca Tecuani, municipio de Ayutla de los Libres, preparaba agua en la cocina de su casa, acompañada por cuatro hijos, cuando aparecieron 11 soldados. Tres de ellos entraron en la casa y la acusaron de robar la carne que estaba secando en el patio. No respondió porque apenas si habla español. Los niños corrieron a casa de un familiar. Los soldados la violaron.

En noviembre de 2003, la CNDH recomendó al secretario de la Defensa Nacional dictar instrucciones para integrar la averiguación previa número 35ZM/06/2002 y a la Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea Mexicana, sancionar a quienes se negaron a entregar las documentales ministeriales solicitadas por la CNDH e iniciar procedimiento administrativo de responsabilidades por las omisiones del agente del Ministerio Público Militar encargado de integrar la averiguación previa.

Ante la ausencia de resultados, el caso fue llevado a la CIDH y fue admitido el 21 de octubre de 2006.

Casos aceptados por autoridades militares

En mayo pasado, la prensa documentó 48 casos de delitos sexuales, 17 que se encuentran actualmente bajo la jurisdicción militar:



En el reportaje en cuestión, se lee:

(...) El Ejército reconoce que al menos 64 de sus efectivos –incluidos un general de brigada y dos coroneles– han sido investigados y sometidos a proceso en los seis juzgados militares que existen en el territorio, aunque algunos casos han sido llevados a juzgados civiles.

Las penas, con todo, han sido benignas. La máxima sanción contra un militar violador ha sido de diez años, pero es la excepción. En el ámbito civil, el violador puede purgar una condena de hasta 14 años.

(...)

En las diez páginas liberadas por la Sedena, en respuesta a una petición hecha vía la Ley de Transparencia y Acceso a la Información, hay datos irrefutables sobre historias de pederastia:

Las víctimas son cuatro menores de edad de 17, 12, 9 y 8 años de edad. Ésta es la cantidad mínima, pues en 38 delitos sexuales no se informó de la edad de la persona que sufrió la violencia sexual.

Y los datos no dejan lugar a dudas sobre la extensión de las prácticas de violencia sexual: sargentos, coroneles, tenientes, capitanes, cabos, soldados y generales que abusan, violan, hostigan y acosan.

No se informan los nombres de las víctimas, pero sí algunos datos que hablan de la situación de impotencia y de dominio de poder que sufrieron las personas sujetas al abuso frente a quienes tienen uniformes verde olivo: "12 años, masculino", "6 años, femenino", "allanamiento de morada", "abuso sexual", "violación", "violación", "violación".

(...)

A un sargento segundo de administración, de San Cristóbal, Chiapas, se le "dictó sentencia condenatoria de ocho meses de prisión ordinaria" por el delito cometido, en 2003, "contra el honor militar en su modalidad de cometer actos impropios contra una menor de edad" de seis años.

La información de la Sedena enfatiza que fue el "honor militar" el que resultó herido, no la salud física y psicológica de la niña, a la que se le repararía el daño con ocho meses de cárcel.

(...)

En otros casos, la violencia sexual ha sido sólo uno de los distintos delitos cometidos por un militar. El 28 de diciembre de 2004 un subteniente de infantería abandonó su arresto, allanó una morada y cometió "abusos deshonestos" contra una mujer de 32 años a la que además lesionó. La pena: un año y tres meses en la prisión del primer regimiento militar.

Tampoco es excepcional que los ataques ocurran en sitios de alta concurrencia. Por ejemplo, un sargento abusó sexualmente de un niño de 12 años, en agosto de 2005, en el interior del Hospital Regional de Tuxpan, Veracruz.

Y no es dato aislado: ocho de los criminales sexuales son médicos y al menos seis delitos ocurrieron en el interior de instalaciones hospitalarias de las fuerzas armadas.

No es extraño que las agresiones sexuales ocurran en los agrupamientos de los soldados en que el victimario es el de mayor rango. Como el abuso cometido por un mayor, en el primer semestre de 2000, contra una persona "mayor de 18 años, femenino" del pelotón del 45 batallón de infantería.

Los jueces militares han sido indulgentes a la hora de imponer sanciones: la mayor de las penas le fue impuesta a un sargento, en Temamatla, estado de México, encontrado culpable del delito de "violación equiparada", por lo que fue condenado a diez años de cárcel, pero con derecho a solicitar su preliberación.

Otro violador, uno de los pocos casos seguidos por la justicia civil, es un capitán condenado a seis años y medio de prisión en Tlalnepantla, también en el estado de México.

Pero hay sanciones todavía menores: a un capitán primero, médico cirujano, responsable de una violación equiparada y agravada, se le condenó a un año y tres meses de cárcel, sin derecho a libertad preparatoria y a cinco años de suspensión para ejercer como pasante de medicina.

Entre todos los inculcados, sólo existen un par de militares capaces de evadirse a la justicia, según reconoce la Defensa Nacional.

Uno es el general brigadier de Mazatlán, quien está libre a pesar de que ya había sido detenido, pues "está pendiente de cumplimentarse una orden de reaprehensión", según se anota para explicar el estado de su proceso.

Organismos no gubernamentales: autoridad civil en delitos cometidos contra civiles

Debido a los casos que permanecen en la impunidad, las organizaciones defensoras de derechos humanos han insistido en que sean las autoridades civiles las que juzguen la presunta comisión de delitos del fuero común de militares contra civiles, porque son más observables que las militares y podrían proceder de manera imparcial, dado que la Procuraduría General de Justicia Militar es parte de la misma institución castrense a la que pertenece el indiciado.¹⁸

El 2 de marzo de 2007, apenas iniciadas las indagatorias del caso de Ernestina Ascencio, el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez convocó una acción urgente insistiendo en la denuncia de los casos que la justicia militar ha dejado impunes, y señaló:

La característica que tienen en común todos estos casos es que, hasta la fecha, los responsables se han sustraído a la acción de la justicia, toda vez que son canalizados a la jurisdicción militar, con el sustento del artículo 57 del Código de Justicia Militar, que otorga dicha competencia a todos aquellos delitos y faltas cometidos por militares en servicio o con motivo del mismo. Circunstancia ésta que se erige en un factor para promover la impunidad de violaciones a derechos humanos cometidas por elementos del ejército.¹⁹

Igualmente, al conocer las declaraciones del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), José Luis Soberanes Fernández, en su *Informe preliminar sobre la actuación del ejército en operativos contra el narcotráfico en Nocupétaro, Carácuaro, Huetamo y Apatzingán*, presentado el 15 de mayo de 2007, organizaciones defensoras de derechos humanos emitieron un comunicado que señalaba:

A pesar de que es positivo que, por primera vez, la CNDH se haya pronunciado por la no participación del Ejército en tareas de seguridad pública, como lo han recomendado diferentes mecanismos internacionales de derechos humanos, resulta alarmante que una vez documentadas las múltiples violaciones a derechos humanos perpetradas por elementos castrenses en Michoacán, la CNDH reconozca expresamente que la Procuraduría de Justicia Militar es la autoridad competente para conocer de las investigaciones que puedan iniciarse para esclarecer los sucesos.²⁰

Ya el 18 de marzo de 2004, el Partido de la Revolución Democrática había retomado las recomendaciones de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales de derechos humanos –hechas hasta entonces– para traspasar a la competencia civil la justicia en casos de militares que atenten contra civiles. El entonces diputado federal Gilberto Ensástiga Santiago propuso la reforma al artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 57 del Código de Justicia Militar, con ese objetivo.

En (...) casos de violación a los derechos humanos derivados de la participación de las fuerzas armadas en tareas de seguridad pública, la agresión se ha dado en dos niveles: como perpetrador directo de las violaciones y como encubridor de los elementos castrenses que participan en la ejecución de dichas violaciones.²¹

Y coincidía con los organismos civiles en que "el fuero militar establece un proceso cerrado y carente de independencia e imparcialidad como órgano encargado de investigar los delitos cometidos por sus propios miembros y de juzgarlos, por lo que genera impunidad en beneficio de sus agentes".

Ponía como ejemplos, los casos de los ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, Francisca Santos y Victoriana Vázquez, Evaristo Albino Téllez, Antonio Mendoza Olivero y Pedro Ramírez Santos, las tres hermanas tzeltales, Valentina Rosendo Cantú, y la guerra sucia de las décadas de los sesenta, setenta y ochenta, ampliamente documentadas y absolutamente impunes hasta hoy.

Organismos internacionales: competencia civil

Por lo menos desde 1996 ha sido ya un lugar común que los organismos internacionales de derechos humanos, tanto independientes como oficiales, recomienden a los gobiernos, en particular al mexicano, trasladar al Ministerio Público y jueces civiles la competencia de delitos de militares contra civiles.

Human Rights Watch, Amnistía Internacional, la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, los relatores especiales de Naciones Unidas sobre tortura, sobre ejecuciones extrajudiciales y sobre violencia contra la mujer han insistido en ello, como se observa a continuación:

Human Rights Watch

2001. México.²²

Incluso, si la Procuraduría General de Justicia Militar (PGJM) estuviera totalmente dispuesta a combatir los abusos en materia de derechos humanos cometidos por el ejército, sería difícil convencer a la población civil de que las autoridades militares son capaces de actuar con independencia de los intereses del ejército. Los oficiales de la PGJM son soldados vestidos de uniforme, formados por una institución que premia la lealtad y la disciplina.

El sistema de procuración e impartición de justicia militar es en esencia inadecuado para tramitar casos de derechos humanos. Un sistema de coadyuvancia más activo y una mayor transparencia podrían aliviar de alguna manera el problema. Sin embargo, la única solución real es el fin de la jurisdicción militar sobre los casos de derechos humanos.

Amnistía Internacional

2004. México.²³

La interpretación que los tribunales militares hacen de la Constitución en favor de la jurisdicción militar, cuando hay miembros del Ejército implicados en violaciones de los derechos humanos internacionalmente reconocidas, menoscaba el estado de derecho, fomenta la impunidad y agrava la negación de la justicia a las víctimas. Los órganos internacionales de derechos humanos, tales como los mecanismos temáticos de la ONU y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, han pedido repetidamente a las autoridades mexicanas que restrinjan la jurisdicción militar y garanticen una estricta separación entre las responsabilidades y tareas militares y las funciones de mantenimiento del orden público. Amnistía Internacional pide al gobierno mexicano y a otras instituciones pertinentes que adopten y pongan en práctica de forma efectiva las siguientes recomendaciones.

Investigación imparcial de las violaciones de derechos humanos

- Reformar el artículo 13 de la Constitución y los artículos 37 y 57, fracción II, inciso a), del Código de Justicia Militar, para garantizar que se ajustan sin ambigüedades a las recomendaciones internacionales de que las denuncias de violaciones de derechos humanos cometidas por personal militar, ya se encuentre en servicio activo o no, sean investigadas y juzgadas por tribunales civiles.

2004. México.²⁴

La interpretación judicial de la Constitución a favor de la jurisdicción militar cuando los funcionarios militares están implicados en violaciones internacionalmente reconocidas de los derechos humanos facilita la impunidad y la negación de la justicia. Las organizaciones internacionales de los derechos humanos, tales como los mecanismos de la ONU y el IACHR, han convocado en varias ocasiones a las autoridades para restringir la jurisdicción militar y para asegurar una separación terminante de tareas militares de las funciones de seguridad pública.

- Las reformas constitucionales deben garantizar expresamente que todas las denuncias de violaciones de los derechos humanos cometidas por personal militar serán investigadas y sancionadas en las cortes criminales civiles.
- La legislación debe asegurar la separación de funciones de los militares de las de policía.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos

1995. Ecuador.²⁵

48. Es obligación del gobierno llevar a cabo una investigación completa, independiente e imparcial sobre cualquier supuesta violación del derecho a la vida. Dicha obligación es inherente al deber del gobierno de proteger los derechos humanos, reconocido en la Convención Americana. Cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas. Los procedimientos legales resultan, por consiguiente, incapaces de proporcionar la investigación, la información y el remedio supuestamente disponibles. En este caso, las autoridades militares realizaron la investigación de unos hechos que supuestamente implicaban responsabilidad por parte de miembros de su organización y de la propia organización. Las autoridades militares no poseían la autoridad legal para ejercer dichas funciones en este caso, ni podían actuar, en absoluto, con la independencia e imparcialidad necesarias. Resulta instructivo advertir, a este respecto, que todos los testigos requeridos para ofrecer testimonio en el proceso penal militar llevado a cabo eran miembros de la organización militar. Semejante arreglo tiene como consecuencia que los presuntos responsables sean aislados del curso normal del sistema legal. Este tipo de impunidad de facto supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana.

1999. Colombia.²⁶

El problema de la impunidad se agrava por el hecho de que la mayoría de los casos que involucran violaciones a los derechos humanos por parte de miembros de las fuerzas de seguridad del Estado son juzgados por el sistema de justicia penal militar. Los tribunales militares se han abstenido en forma consistente de sancionar a miembros de las fuerzas de seguridad acusados de cometer violaciones a los derechos humanos. La comisión ha condenado en repetidas oportunidades a la jurisdicción militar en Colombia, y en otros países, por no proveer un remedio judicial efectivo, independiente e imparcial frente a las violaciones a los derechos consagrados en la Convención Americana, asegurar la impunidad y la denegación de justicia.

(...)

La comisión recomienda, entre otros, que el Estado tome las medidas necesarias para combatir los altos niveles de impunidad mediante la realización de investigaciones penales serias, imparciales y efectivas sobre la presunta comisión de delitos, así como la imposición de las sanciones legales correspondientes a los responsables; y provea apoyo material completo a la Oficina de la Fiscalía General de la Nación y, particularmente, a la Unidad de Derechos Humanos. El Estado debe garantizar también que la justicia militar se limite a juzgar los delitos y faltas de función y no extienda su jurisdicción a los casos que involucran violaciones a los derechos humanos. Cada una de las entidades del Estado que juegan un papel en el sistema de justicia penal debe tomar todas las medidas dentro de su competencia para implementar la jurisprudencia establecida por la sentencia C-357/98 emitida por la Corte Constitucional el 5 de agosto de 1997. La comisión también llama al Estado a dismantelar inmediatamente el sistema de justicia regional.

2001. México.²⁷

81. La Comisión Interamericana ha sostenido anteriormente que "cuando el Estado permite que las investigaciones las dirijan los órganos potencialmente implicados, la independencia y la imparcialidad se ven claramente comprometidas", en virtud de lo cual los procedimientos resultan "incapaces de proporcionar la investigación, la información y el remedio supuestamente disponibles" y se verifica una impunidad de facto que "supone la corrosión del imperio de la ley y viola los principios de la Convención Americana". En particular, la CIDH ha determinado que, en razón de su naturaleza y estructura, la jurisdicción penal militar no satisface los requisitos de independencia e imparcialidad que impone el artículo 8(1) de la Convención Americana. En el mismo sentido se ha pronunciado la Corte Interamericana:

Corte Interamericana de Derechos Humanos

1988.²⁸

En cuanto a los aspectos jurisdiccionales, la comisión recuerda a los Estados miembros que los ciudadanos deben ser juzgados por sus jueces naturales, regidos por el derecho común y la justicia ordinaria. Por lo tanto, los civiles no deben ser sometidos a la jurisdicción de tribunales especiales. La utilización, por ejemplo, de tribunales militares debe estar limitada al enjuiciamiento de miembros de las fuerzas armadas en servicio militar activo, por las faltas o delitos de función. En todo caso, esta jurisdicción especial debe excluir los delitos de lesa humanidad y las violaciones a los derechos humanos.

2000. Perú.²⁹

117. En un estado democrático de derecho la jurisdicción penal militar ha de tener un alcance restrictivo y excepcional y estar encaminada a la protección de intereses jurídicos especiales, vinculados con las funciones que la ley asigna a las fuerzas militares. Así, debe estar excluido del ámbito de la jurisdicción militar el juzgamiento de civiles y sólo debe juzgar a militares por la comisión de delitos o

faltas que por su propia naturaleza atenten contra bienes jurídicos propios del orden militar.

118. En el presente caso, los militares encargados de la debelación del motín ocurrido en el penal El Frontón hicieron un uso desproporcionado de la fuerza que excedió en mucho los límites de su función, lo que provocó la muerte de un gran número de reclusos. Por lo tanto, los actos que llevaron a este desenlace no pueden ser considerados delitos militares, sino delitos comunes, por lo que la investigación y sanción de los mismos debió haber recaído en la justicia ordinaria, independientemente de que los supuestos autores hubieran sido militares o no.

Organización de Naciones Unidas

1996. Colombia.³⁰

76. El comité advierte, preocupado, que no parece aceptable la escasa punibilidad del delito de tortura en el Código de Justicia Militar, la extensión de la jurisdicción militar para conocer de delitos comunes a través de un alcance inadmisibles del concepto de acto de servicio y el dictado de normas que limitan gravemente la eficacia de los medio de protección de los derechos, como el hábeas corpus.

80. El comité entiende que se debe poner término a la situación de impunidad, efectuando las modificaciones legislativas y administrativas que fueran necesarias para que los tribunales militares juzguen solamente infracciones a los reglamentos militares, castigando la tortura con una pena adecuada a su gravedad y eliminando toda duda acerca de la responsabilidad de quien obedece una orden ilegal.

1998. México.³¹

86. El personal militar parece gozar de inmunidad frente a la justicia civil y está protegido en general por la justicia militar. La Comisión Nacional de Derechos Humanos tiene competencia para formular recomendaciones respecto del comportamiento del personal militar y parece que sus intervenciones han ayudado en ocasiones a personas detenidas por los militares. Ni la Comisión Nacional de Derechos Humanos ni el procurador General Militar informaron al Relator Especial de que se hubiera enjuiciado a personal militar específico por tortura.

88. Las recomendaciones siguientes tienen por objeto tratar los problemas descritos anteriormente:

(...)

j) Los delitos graves perpetrados por personal militar contra civiles, en particular la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, deben ser conocidos por la justicia civil, con independencia de que hayan ocurrido en acto de servicio.

1999. México.³²

44. Las violaciones de los derechos humanos cometidas por el Ejército se investigan y juzgan en los tribunales militares, cuyo procedimiento se rige por el Código de Justicia Militar. Los jueces de los tribunales militares son todos oficiales en servicio activo que nombra el Ejecutivo. Los querellantes particulares no pueden entablar acción penal contra los militantes, y sólo la Secretaría de Defensa está habilitada para procesar a éstos ante un tribunal militar. Pero este tipo de tribunal no guarda conformidad con los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura. El ordenamiento jurídico militar es arbitrario y suele dar lugar a errores judiciales. En los sucesos de El Bosque, la Secretaría de Defensa no consideró la posibilidad de enjuiciar a nadie. El procurador general de Justicia Militar facilitó a la relatora especial información sobre el procesamiento de los militares. En esa documentación no se revela el número total de acusados ni las disposiciones jurídicas en virtud de las cuales se formularon los cargos. Según la información recibida, están en proceso 77 personas por delitos relacionados con la droga, 40 por homicidio, 27 por homicidio culposo, 46 por violencia contra las personas, 68 por abuso de la fuerza, 20 por lesiones con premeditación, 15 por lesiones sin premeditación y 31 por tortura. En una nota al final de documento se dice que algunos de los acusados lo están de más de uno de los delitos mencionados.

98. La ineficacia de la justicia ha permitido que se violen los derechos humanos. Su falta de competencia para juzgar a los militares por violar los derechos humanos de los civiles limita la independencia de los tribunales ordinarios. Convendría pedir al relator especial sobre la independencia de magistrados y abogados que hiciera un análisis completo del sistema judicial de México.

102. Las autoridades mexicanas competentes son reacias a hacer responsables de sus actos a los militares por ejecuciones extrajudiciales y otras transgresiones de los derechos humanos. Así se observó especialmente en relación con los sucesos de El Charco. Los tribunales ordinarios no pueden juzgar a los militares por violaciones de los derechos humanos aunque las víctimas sean civiles. El procesamiento de los militares está en manos del procurador general militar, subordinado a la Secretaría de la Defensa Nacional. Preocupa a la relatora especial que esta situación, unida al problema de las presiones de los colegas y la lealtad profesional mal entendida, vaya en perjuicio de las víctimas civiles y sus familiares y limite enormemente las posibilidades de que las causas que les afectan se sustancien en un tribunal competente, independiente e imparcial, con arreglo a los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura.

107. La relatora especial recomienda al gobierno de México que:

(...)

f) Inicie las reformas necesarias para que los tribunales ordinarios puedan juzgar a todas las personas acusadas de violaciones de los derechos humanos, cualquiera que sea su profesión;

(...) Los acusados de tortura no deberían ser juzgados por tribunales militares. Deberían establecerse autoridades nacionales independientes, como una comisión nacional o un mediador, con competencia para conocer de la denuncia y llevar a cabo la investigación. Las denuncias de tortura deberían examinarse inmediatamente y ser investigadas por una autoridad independiente que no tenga relación con la que investiga las acusaciones contra la presunta víctima o está a cargo de las actuaciones judiciales contra ella (...)

2006. México.³⁴

69. La relatora especial recomienda al gobierno:

a) Poner fin a la impunidad respecto de la violencia contra la mujer llevando a cabo reformas de la legislación, los procedimientos de investigación y el sector judicial:

(...)

VI) Velar, reformando la legislación si fuera necesario, por que todos los actos de violencia contra civiles cometidos por personal militar sean investigados por las autoridades civiles, encausados por las autoridades civiles y juzgados por tribunales civiles independientes e imparciales.

En síntesis, considerando:

1. La recurrencia de casos en que personal militar comete violaciones a los derechos humanos de civiles en México;
2. Los antecedentes de casos en que efectivos militares han cometido delitos contra civiles y éstos han quedado impunes;
3. Los antecedentes de sanciones impuestas, por las autoridades jurisdiccionales militares, a efectivos militares por la violación de los derechos humanos de civiles, que tienden a ser menores que las impuestas por las mismas conductas a civiles por las autoridades jurisdiccionales civiles; y
4. Las insistentes recomendaciones que organismos civiles y oficiales, nacionales e internacionales han realizado a los gobiernos y, en particular, al mexicano, para que se retire el fuero militar en los casos en que militares abusan de civiles.
5. Que la Constitución señala, específicamente, que la jurisdicción militar se aplica en delitos que afecten la disciplina militar.

Mediante la presente iniciativa, se pone a consideración la propuesta de adicionar el artículo 13 constitucional señalando, claramente, que corresponde a las autoridades civiles el conocimiento de los delitos cometidos por militares contra civiles, cualquiera que éstos sean.

Asimismo, se plantea adicionar un segundo párrafo al artículo 37 del Código de Justicia Militar, indicando la obligación del Ministerio Público Militar de remitir dichos casos a la autoridad civil.

Se propone eliminar la fracción II del artículo 57, del mismo Código de Justicia Militar, para instruir como competencia exclusiva del fuero militar los delitos contra la disciplina castrense. Y, finalmente, se propone reformar el artículo 435 para asegurar que la acción penal en el fuero militar se condicione a la declinación de competencia de los tribunales del orden civil y lograr, con ello, la institucionalidad en materia de justicia militar.

Dichas reformas buscan coadyuvar en convertir en parte de la normalidad democrática la denuncia, la investigación, la consignación y el juicio de los militares que cometan abusos contra la población. Y, con ello, evitar la impunidad y, en consecuencia, lograr inhibir la comisión misma de delitos de militares contra civiles en México.

Por consiguiente, someto a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto

Artículo primero. Se reforma el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los órganos de justicia militar en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda. Igualmente ocurrirá en cualquier delito cometido por personal militar en contra de civiles.

Artículo segundo. Se adiciona un segundo párrafo al artículo 37 del Código de Justicia Militar, para quedar como sigue:

Artículo 37. Toda denuncia o querrela, sobre delitos de la competencia de los tribunales militares, se presentará, precisamente, ante el Ministerio Público; y a éste harán la consignación respectiva, las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal.

Tratándose de delitos presuntamente cometidos por personal militar en contra de civiles, el Ministerio Público Militar se abstendrá de participar, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 constitucional. Cuando, en el curso de una investigación de su competencia, tenga conocimiento de un delito cometido por personal militar contra civiles, remitirá de manera inmediata a la Procuraduría General de la República el expediente correspondiente para que sea ésta la que, en su caso, ejercite la acción penal. La Procuraduría de Justicia Militar no podrá iniciar una averiguación previa

en tanto no exista una declaración previa de incompetencia por parte de los tribunales ordinarios, según lo dispuesto en el artículo 13 constitucional.

Artículo tercero. Se reforma el artículo 57 del Código de Justicia Militar para quedar como sigue:

Artículo 57. Son delitos contra la disciplina militar exclusivamente los especificados en el libro segundo de este código.

I. Se deroga

II. Se deroga

Artículo cuarto. Se reforma el artículo 435 del Código de Justicia Militar para quedar como sigue:

Artículo 435. La facultad de declarar que un hecho es o no delito del fuero de guerra, corresponde a los tribunales militares, previa declinación de competencia de los tribunales del orden civil, al tenor de lo dispuesto por el artículo 13 constitucional. Corresponde a los tribunales militares declarar la inocencia o culpabilidad de las personas y aplicar las penas que las leyes militares señalen.

Transitorios

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

Segundo. Las víctimas de presuntos delitos cometidos por personal militar, cuyas investigaciones o juicios se encuentren en proceso en instancias militares a la entrada en vigor del presente decreto, podrán solicitar el traslado de sus casos a autoridades de procuración o impartición de justicia civil.

Notas:

1 Avilés, Jaime, "El gobierno federal busca que se exonere a soldados acusados de violación: Vera", La Jornada, 9-05-07; citado el 14-06-07; disponible en Internet:

<http://www.jornada.unam.mx/2007/05/09/index.php?section=politica&article=016n1pol>.

2 Espejo, Raymundo, "¡Retienen al procu y al general!", Notiver; en línea; México, 28-02-07; citado 15-03-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.notiver.com.mx/index.php?id=57465>. Redacción, Los arraigan, Notiver, en línea, México, 13-03-07; citado 20-06-07; formato html, disponible en Internet:

<http://www.notiver.com.mx/index.php?id=58976>.

3 Batres Guadarrama, Valentina; Bautista Bravo, Alliet, y Contreras Julián, Maricela (coordinadoras), *Contradicciones y retractaciones sobre la verdad histórica de los hechos / Caso Ernestina Ascensión Rosario* (Sierra de Zongolica, Veracruz), Grupo Parlamentario del PRD en la LX Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 2007; disponible en Internet:

<http://192.168.10.254/publicaciones/libros/zongolica/contradicciones-web.pdf>. Documenta con detalle los diferentes resultados que las autoridades mencionadas fueron dando sobre el caso.

4 Secretaría de la Defensa Nacional, comunicado de prensa número 019, Dirección General de Comunicación Social, en línea, México, 6-03-07; citado 15-03-07; formato html, disponible en Internet:

<http://www.sedena.gob.mx/pdf/comunicados/192007.pdf>. Sobre las investigaciones realizadas se menciona: Se han entrevistado a cuatro oficiales y a 19 de tropa que forman parte de la Base de Operaciones García (...)

Se realizó un examen médico con revisión minuciosa del área genital a todo el personal militar que se encontraba en el lugar (...) Peritos especialistas, llevan a cabo el dictamen pericial en materia forense, consistente en comparar el líquido seminal recogido del cuerpo de la hoy occisa, con muestras de sangre que se tomen del personal (...)

5 Osorno, Diego, "Pinches drogadictas putas", *La Opinión*, en línea, México, 17-05-07; citado 14-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.milenio.com/torreon/milenio/nota.asp?id=493172>. Contiene los testimonios de las menores. 6. Comunicado de prensa CGCP/072/07, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en línea, México, 15-05-07; citado 14-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.cndh.org.mx/comsoc/compre/compre2.asp?offset=12#>.

7 Rojas Guerrero, Benito, "Daños colaterales", *Redes Ciudadanas Jalisco*, en línea, México, 5-06-07; citado 14-06-07; formato html, disponible en Internet <http://redesciudadanasjalisco.blogspot.com/2007/06/daños-colaterales.html>

8 Esta cifra se obtiene de las 31 recomendaciones que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos ha emitido a la Secretaría de la Defensa Nacional o a su Procuraduría General de Justicia Militar, desde 1990 a junio de 2007: 004/1990, 070/1991, 098/1991, 126/1991, 001/1993, 143/1993, 185/1993, 268/1993, 059/1996, 114/1996, 031/1997, 032/1997, 085/1997, 086/1997, 087/1997, 096/1997, 100/1997, 073/1999, 087/1999, 008/2000, 019/2000, 020/2000, 017/2001, 015/2003, 016/2003, 048/2003, 008/2004, 023/2004, 014/2005, 049/2005 y 009/2007. Se puede observar el detalle en: Comisión Nacional de los Derechos Humanos, <http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>.

9 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 53/01, caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez. México, 4-04-01; citado 18-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.cidh.org/annualrep/2000sp/CapituloIII/Fondo/Mexico11.565.htm>.

10 Amnistía Internacional, México. *Mujeres indígenas e injusticia militar*, AMR 41/033/2004, en línea, 23-11-04; citado 18-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://web.amnesty.org/library/index/eslamr410332004>.

11 Amnistía Internacional, Cit.

12 Castillo Jiménez, Karina, "El caso de dos asesinatos por soldados, en el olvido. Olvido y represión contra mixtecos", *Comunicación e Información de la Mujer*, en línea, México, 20-10-03; citado 19-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.cimacnoticias.com/noticias/03oct/03102004.html>.

13 Pichardo, Manuel A., *Rostros de la impunidad: mujeres indígenas violadas por militares en Guerrero*, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, México; citado 19-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.cd hdf.org.mx/index.php?id=dfejul03muj>.

14 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC, en línea, Campesinos ecologistas Rodolfo Montiel y Teodoro García, México; citado 14-06-07; formato html, disponible en Internet:

<http://www.centroprodh.org.mx/casos/ecologistas/ecologistas.htm>. El caso de los campesinos ecologistas, Rodolfo Montiel y Teodoro Cabrera, en audiencia ante la CIDH, boletín de prensa, en línea, México, 24-10-06; citado 14-06-07; disponible en Internet:

http://www.centroprodh.org.mx/Sala%20de%20prensa/Boletines/2006/con%20otros/Ecologistas_241006.htm

• Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Recomendación 008/2000, caso de los habitantes de la comunidad de Pizotla, municipio de Ajuchitlán del Progreso, Guerrero, y de los señores Rodolfo Montiel Flores y Teodoro Cabrera García, 14-07-00; Citada 21-06-07; formato html, disponible en Internet:

<http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>. • Human Rights Watch, Injusticia militar. La reticencia de México para sancionar los abusos del ejército, en línea, Estados Unidos, 2001; citado 21-06-07; formato html, disponible en Internet: http://www.hrw.org/spanish/informes/2001/injusticia_militar3.html.

15 Amnistía Internacional, Cit. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 93/06, petición 972-03, admisibilidad, Valentina Rosendo Cantú y otros, México, en línea, 21-10-06; citado 20-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Mexico972.03sp.htm>.

16 Amnistía Internacional, Cit. Comisión Nacional de los Derechos Humanos. Recomendación 048/2003, sobre el caso de la señora indígena tlapaneca de la comunidad de Barranca de Tecuani, Ayutla de los Libres, Guerrero, en línea, México, 28-11-03; Citada 21-06-07; formato html, disponible en Internet:

<http://www.cndh.org.mx/recomen/recomen.asp>. Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 94/06, petición 540-04, admisibilidad, Inés Fernández Ortega y otros, México, en línea, 21-10-06; citado 20-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/2006sp/Mexico540.04sp.htm>.

17 Padgett, Humberto, *Los delitos sexuales del ejército*, Emequis 66, México, 7-05-07.

18) Entre los artículos e informes que han generado los organismos mexicanos de defensa de los derechos humanos al respecto se encuentran:

- Patrón Sánchez, Mario (abogado del Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC), Jurisdicción militar: perpetración de impunidad, en línea, México; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.laneta.apc.org/sclc/desmilitarizacion/encuentro/ponencias/patron.htm>.
 - Oliva Ruiz, Siria Y. (abogada de la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos AC para el Centro de Estudios para la Justicia de América), La justicia militar vista desde los órganos internacionales de protección de los derechos humanos, en línea, México; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://cmdpdh.org/pdfs/Documentos/JustCast.pdf>.
 - Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez AC. La CNDH después de la ratificación: más de lo mismo, en línea, México; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet: http://www.centroprodh.org.mx/Publicaciones/Informes/info_pdf/anual_2005/4_cndh.pdf, pp. 83-87.
 - Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los derechos para todas y todos, Informe sobre la situación de la violencia contra la mujer en México, 23-02-05, México; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet: http://www.centroprodh.org.mx/Publicaciones/Informes/info_pdf/informe%20onu%20_1_.pdf, pp. 3-25.
 - Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos Todos los derechos para todas y todos, Informe de la situación de los derechos humanos en México, en línea, 6-03-06; citado 25-06-07; México, formato html, Disponible en Internet: <http://www.redtdt.org.mx/home/noticias/informes/2006/marzo/inf000001Anexo-I.pdf>, pp. 7, 15, 20, 21, 37-39.
- 19 Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, en línea, México, 2007; citado 15-mar-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.centroprodh.org.mx/index1.htm>
- 20 Red Nacional de Organismos Civiles Todos los derechos para todos, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos, Centro por la Justicia y el Derecho Internacional, Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro Juárez, Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria, Centro de Derechos Humanos de la Montaña, Tlachinollan, boletín de prensa, Al no exigir una investigación a cargo de autoridades civiles, la CNDH posibilita que las violaciones a derechos humanos cometidas en Michoacán queden en la impunidad, en línea, México, 18-05-07; citado 14-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.derechoshumanos.org.mx/modules.php?name=News&file=article&sid=704>.
- 21 Ensástiga Santiago, Gilberto, Iniciativa con proyecto de decreto que reforma el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y deroga la fracción II y el último párrafo del artículo 57 del Código de Justicia Militar, Gaceta Parlamentaria, en línea, no. 1458, Cámara de Diputados, México, 18-03-04; citada 14-05-07; formato html, disponible en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>.
- 22 Human Rights Watch, Cit., IV. Conclusiones.
- 23 Amnistía Internacional, Cit., 9. Recomendaciones.
- 24 Amnistía Internacional, México. Memorándum al Congreso federal mexicano sobre reformas a la Constitución y al sistema criminal de la justicia, AMR 41/032/2004, en línea, 28-09-04; citado 26-06-07, formato html, disponible en Internet: <http://translate.google.com/translate?hl=es&sl=en&u=http://web.amnesty.org/library/Index/ENGAMR410322004%3Fopen%26of%3DENG-398&sa=X&oi=translate&resnum=5&ct=result&prev=/search%3Fq%3DOEA/Ser.L/V/11.100%26hl%3Des>
- 25 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe 10/95, caso 10.580, Ecuador. Manuel Stalin Bolaños Quiñonez, 12-09-95; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.cidh.oas.org/annualrep/95span/cap.III.ecuador10.580.htm>, párrafo 48.
- 26 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia, 1999, en línea; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.cidh.oas.org/countryrep/Colom99sp/capitulo-5.htm>. Ver: Resumen ejecutivo. Recomendaciones. Administración de justicia y estado de derecho y Capítulo V. Administración de justicia y estado de derecho. B. Impunidad y denegación de justicia. 1. El sistema de la justicia penal militar, párrafos. 17 a 56.
- 27 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Informe número 53/01, caso 11.565, Ana, Beatriz y Celia González Pérez. México, Cit. párrafo 81.
- 28 Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Informe anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 1998*. Extracto. Capítulo VII. Recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II.102, Doc. 6 rev., en línea, 16-04-99; citado 26-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4387.pdf>.
- 29 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Durand y Ugarte, sentencia de 16 de agosto de 2000, en

línea; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet:

http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/Seriec_68_esp.pdf, párrafos 117 y 118. El caso se refiere a la desaparición forzada de dos personas acusadas de terrorismo en Perú, que ocurrió en el marco de la recuperación de la penitenciaría de El Frontón, por las fuerzas militares de dicho país, en junio de 1986.

30 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Observaciones finales del Comité Contra la Tortura: Colombia. 09/07/96. A/51/44, párrafos 66-83. Comité Contra la Tortura.

Examen de los informes presentados por los estados partes con arreglo al artículo 19 de la Convención.

Conclusiones y recomendaciones del Comité Contra la Tortura. Colombia, en línea, 1996; citado 26-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3259.pdf>, párrafos. 76, 78, 80 y 82.

31 Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Cuestión de los derechos humanos de todas las personas sometidas a cualquier forma de detención o prisión, y en particular la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Informe del relator especial, señor Nigel S. Rodley, presentado con arreglo a la Resolución 1997/38 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Visita del relator especial a México. E/CN.4/1998/38/Add. 2, en línea, 14-01-98; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet:

<http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/a6ac6e97b1c2d4d1c12565c90030b1f5/4f6251f60335e09cc125661300392e5b?OpenDocument#IV>, IV. Conclusiones y recomendaciones, párrafos 86 y 88., inciso j).

32 Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones de las desapariciones y las ejecuciones sumarias. Informe de la relatora, señora Asma Jahangir, relativo a las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, y presentado en cumplimiento de la Resolución 1999/35 de la Comisión de Derechos Humanos. Adición. Visita a México, E/CN.4/2000/3/Add.3, 25-11-99; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3412.pdf>, párrafos. 44, 98, 102 y 107, inciso f).

33 Organización de Naciones Unidas, Comisión de Derechos Humanos, Los derechos civiles y políticos, en particular las cuestiones relacionadas con la tortura y la detención. La tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes. Informe del relator especial, Theo van Boven. Resumen. E/CN.4/2004/56", en línea, 23-12-03; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet:

[http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b35fb7278a022cf6c1256e5b006ac23b/\\$FILE/G0317330.doc](http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/b35fb7278a022cf6c1256e5b006ac23b/$FILE/G0317330.doc), p. 13, párrafo. 40.

34 Integración de los derechos humanos de la mujer y la perspectiva de género: La violencia contra la mujer. Informe de la relatora especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias, Yakin Ertürk. Adición. Misión a México, E/CN.4/2006/61/Add.4, 13-01-06; citado 25-06-07; formato html, disponible en Internet: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5134.pdf>, párrafo 69, inciso a), subinciso vi).

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 2 de julio de 2007

Diputada Valentina Valia Batres Guadarrama (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 4 de 2007.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DISPOSICIONES EN EL PÁRRAFO PRIMERO DEL NUMERAL 1 DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALEJANDRO CHANONA BURGUETE, EN NOMBRE DEL DIPUTADO ELÍAS CÁRDENAS MÁRQUEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JULIO DE 2007

El suscrito, diputado federal, Elías Cárdenas Márquez, integrante de la LX Legislatura y del Grupo Parlamentario de Convergencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos, pone a consideración de esta asamblea la iniciativa con proyecto de decreto que propone la reforma y adiciona disposiciones en el párrafo correspondiente al numeral I, párrafo primero, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se fundamenta en la siguiente

Exposición de Motivos

La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana de él y se instituye para su beneficio, dispone el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ése es el principio rector de la soberanía nacional, entendida como cúspide de la pirámide jerárquica jurídica. Definida sencillamente, la soberanía es el poder como nación para tomar nuestras propias decisiones y que éstas sean la expresión más profunda y sentido mandato popular.

Las luchas por la soberanía, cuyo paradigma encarna el gran presidente de México Benito Juárez, han sido una constante histórica, y la historia, maestra de la vida, no debe ser sólo objeto de estudio académico, sino guía perenne de nuestra conciencia y de la memoria colectiva de la nación.

La historia y el derecho están permanentemente unidos, son las anclas más firmes para la sociedad, porque ambos definen las líneas más estables de los avances sociales. Es cierto que en la actualidad el concepto "soberanía" está cuestionado en virtud del fenómeno de la globalización que ha convertido a nuestro planeta en "aldea global", que se creó hace algunas décadas. Pero nuestra identidad como pueblo y nación, con un proceso histórico que nos otorga identidad ante las demás naciones del mundo, sostiene el carácter soberano de México.

Por ello, en esta ocasión es necesario recordar el antecedente de la pérdida de Texas, en 1836. El General Vicente Filisola, en su obra *La guerra de Tejas*, relata que el 14 de marzo de 1835 las concesiones otorgadas a extranjeros, tanto por los gobiernos centralistas y federados como por el local del estado de Coahuila, fueron factor determinante para la

pérdida de este territorio, que por derecho histórico nos correspondió, al declararse la Independencia de nuestro país, en 1821, y los gobiernos fundacionales ejercieron sobre aquel la naciente soberanía nacional en la Constitución de 1824.

La legislatura estatal aprobó el decreto más escandaloso que han registrado los anales parlamentarios de México: la autorización del Ejecutivo del estado para que pudiera disponer hasta de cuatrocientos sitios de los baldíos del estado: "De un plumazo –nos dice Filisola–, los diputados dejaban al arbitrio del gobernador la enajenación de 702 mil 244 hectáreas", hasta aquí la cita.

El gobierno central no se quedó a la zaga y otorgó concesiones al banquero Moisés Austin, que fue el principio de la pérdida total del territorio texano. De 1821 a 1831, Esteban Austin, hijo del anterior, llevó a Texas más de 5 mil 600 colonos y fundó la ciudad de San Felipe de Austin. Después, con fundamento en las fallas jurídicas de la Ley de Colonización, se permitió una especie de inmigración colectiva a ciertos empresarios, quienes a cambio de la concesión de extensos territorios se comprometían a hacer venir de Estados Unidos de América, a sus costas y en un plazo de seis años, familias enteras en número no inferior a cien.

Por otra parte, el Constituyente de 1917 fue claro y contundente al confirmar la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, al establecer como principio toral que "sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas",

El gran constituyente veracruzano Heriberto Jara lo expresaba en el seno del Constituyente de Querétaro: "Aseguraremos, votando esta ley (refiriéndose al artículo sobre la propiedad de la tierra), tal como lo propone la comisión dictaminadora, el amor a la Patria, el cariño por ella. Los que nos llamamos patriotas, los que sentimos cariño por esta tierra que nos vio nacer, debemos procurar asegurar su defensa en todos los órdenes sociales".

Las riquezas naturales de nuestro territorio nacional han sido siempre motivo de codicias filibusteras, principalmente del espíritu de rapiña de la Doctrina Monroe, que nos expolió bajo el principio de que América era para los norteamericanos. Gobiernos extranjeros han saqueado con la complacencia de personas que nacieron en nuestro país, sin un mínimo de amor a la patria. Estos obedecen sólo a intereses económicos de grupo y filosofías de éxito personal; así, los extranjeros se convierten en propietarios ilegales de nuestro patrimonio, sin freno en el despojo e invasión subrepticia de nuestro territorio.

Hoy, al parecer, no hemos aprendido las lecciones de la historia. La península de Baja California se encuentra en peligro de pasar a manos extranjeras como un día pasó en Texas, primero como república independiente y posteriormente como una estrella más acompañando las barras de la bandera estadounidense.

Un simple detalle ilustra el riesgo que corremos en el futuro en la península de Baja California. En varios hoteles del centro histórico de los Cabos existen cartelones visibles para los turistas estadounidenses, apercibiéndolos de que no envíen sus tarjetas postales y cartas con estampillas de su país. La administración de estos hoteles hace la advertencia de que podrán adquirir estampillas mexicanas para el franqueo de sus piezas en la propia administración. Este hecho habla por sí mismo: debemos evitar la norteamericanización de la península y aprendamos la lección que nos dejó la pérdida del territorio texano.

Otra muestra más de la colonización estadounidense que sufren playas y fronteras de la península de Baja California lo muestran los programas de televisión. Es el caso del noticiero conducido por el periodista Joaquín López Dóriga, que en reportaje realizado por Raúl Sánchez Lemus hemos visto como ya ondean las banderas estadounidenses en las propiedades adquiridas por ciudadanos de Estados Unidos de América en las franjas prohibidas expresamente por la Constitución.

Estos programas que pasan ante nuestros ojos ni siquiera son motivo de investigación o pesquisas de autoridades dependientes de las secretarías de Gobernación, de Relaciones Exteriores, de Marina, y de Defensa Nacional, encargadas por ley de cuidar y salvaguardar el territorio nacional mediante la aplicación de nuestros principios constitucionales.

La inversión extranjera en México ha suplido en los últimos años con mayor fuerza la inversión nacional. Hoy los gobiernos de la derecha lo ven como una necesidad apremiante ante el debilitamiento del capital nacional para crear las empresas que hagan factible el desarrollo económico y social de los mexicanos. Así, vemos cotidianamente como las empresas transnacionales se apropian de nuestras riquezas naturales y plantan sus reales, en materia turística principalmente, en las zonas prohibidas y que sólo son para que ejerzan el dominio sobre nuestros compatriotas. En un afán de atraer inversiones se vende y se otorgan concesiones ilegalmente con base en políticas de interés pragmático en aquellas áreas reservadas únicamente para los mexicanos y los naturalizados.

Con el fin de evadir las disposiciones constitucionales autónomas, estatales y federales en connivencia con personas y empresas extranjeras se valen de algunas figuras jurídicas para evadir las normas constitucionales; una de estas figuras, la más socorrida, es la de fideicomiso.

En ese sentido, los gobiernos de las últimas décadas siempre han otorgado apoyo a la inversión extranjera, la cual poco a poco se apropia de nuestras riquezas naturales y turísticas, entre otras; los gobiernos federal y estatales han tenido sólo políticas de interés pragmático para dejar que las transnacionales encubiertas en la figura jurídica de fideicomisos presidan la economía nacional, no precisamente en beneficio de nuestro patrimonio nacional.

La información oficial de la Dirección General de Inversión Extranjera de la Secretaría de Economía reporta que entre enero de 1999 y septiembre de 2006, en Baja California, las empresas materializan inversiones por 7 mil 318.0 millones de dólares, ubicándose en segundo lugar entre los estados de la frontera norte. Asimismo, en Baja California Sur, entre enero de 1999 y septiembre de 2006 las empresas con inversión extranjera registraron mil 240.0 millones de dólares, ocupando la séptima posición entre los estados situados en la zona norte del país. Esto confirma de manera tajante que la inversión de los extranjeros en este caso es contraria a los altos intereses nacionales, al dejar sólo utilidades precarias, mano de obra barata y magros resultados fiscales.

La inversión extranjera en Baja California ha permitido el desarrollo de la industria maquiladora, con mano de obra en un alto porcentaje nacional; mientras que en Baja California Sur se refleja específicamente en servicios de hotelería, y deja prácticamente esta industria en poder de los extranjeros, lo que hace evidente que se pierde de manera progresiva parte de nuestro territorio nacional, afectando el principio de nuestra soberanía.

Por lo anteriormente expuesto, el suscrito, diputado federal Elías Cárdenas Márquez, integrante de esta honorable LX Legislatura, con fundamento en lo dispuesto en los 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y demás relativos, pone a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que propone que la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se modifique a fin de proteger y salvaguardar las riquezas y los derechos de los mexicanos por nacimiento o por naturalización sobre el dominio de las tierras y aguas de la nación.

Artículo Único. Se modifica la fracción I del artículo 27 constitucional, a fin de proteger el dominio de los nacionales sobre tierras y aguas, para quedar como sigue:

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

Transitorio

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

Diputado Elías Cárdenas Márquez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 11 de 2007.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 8o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA REGULAR EL DERECHO DE PETICIÓN, PRESENTADA POR LA DIPUTADA MARICELA CONTRERAS JULIÁN, EN NOMBRE DEL DIPUTADO GERARDO VILLANUEVA ALBARRÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 11 DE JULIO DE 2007.

El suscrito, Gerardo Villanueva Albarrán, diputado federal a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular el derecho de petición.

La iniciativa se presenta tomando en consideración los razonamientos vertidos en la siguiente

Exposición de Motivos

Las manifestaciones estudiantiles de 1968 y 1971 costaron más de 400 vidas. Antes, hubo represiones brutales a manifestaciones ferrocarrileras, magisteriales, sindicales y populares. Los años ochenta fueron abriendo brecha en los derechos legítimos de petición, reunión, asociación y libre manifestación de ideas, con marchas y mítines el 1 de mayo y contra las políticas de austeridad y carestía, así como por el acceso a la vivienda. El fraude electoral de 1988 y las políticas neoliberales rapaces hicieron cotidianas las marchas, los mítines, los plantones, las huelgas de hambre, etcétera, desde los noventa, sobre todo en la Ciudad de México.

Entonces se empezó a hablar de que las manifestaciones violaban nuestra garantía de libre tránsito. Dice la Constitución sobre ese derecho fundamental:

Artículo 11. Todo hombre tiene derecho para entrar en la república, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de carta de seguridad, pasaporte, salvoconducto u otros requisitos semejantes. El ejercicio de este derecho estará subordinado a las facultades de la autoridad judicial, en los casos de responsabilidad criminal o civil, y a las de la autoridad administrativa, por lo que toca a las limitaciones que impongan las leyes sobre emigración, inmigración y salubridad general de la república, o sobre extranjeros perniciosos residentes en el país.

La garantía de libre tránsito nada tiene que ver con el tránsito vehicular, como se puede observar. Se refiere únicamente al derecho de los seres humanos a transitar de una entidad federativa a otra, de residir en cualquier parte de nuestro territorio, y a entrar en el país y

salir de él. Sólo por razones judiciales, migratorias o de salubridad se puede limitar este derecho.

Algunos medios de comunicación, con dolo o plena ignorancia, repiten a diario la supuesta violación de nuestro derecho al libre tránsito por las marchas, los mítines y los plantones que generan congestión vial en la ciudad. Por cierto, ¿por qué no cuestionan así los retenes de militares (que hasta matan gente que no se quiere detener), si violan flagrantemente, ahí sí, nuestra garantía de libre tránsito?

Los derechos de expresión o libre manifestación de ideas, de petición y de reunión y asociación, en cambio, sí se encuentran actualmente garantizados en los artículos 6o.,¹ 8o. y 9o. de la Constitución Política:

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.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia de las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Artículo 9o. No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la república podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad si no se profieren injurias contra ésta ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

Los derechos de manifestación y de reunión, además, están garantizados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas:

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

Artículo 20

1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas.
2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

Los priistas y panistas en el gobierno federal han acuñado como bandera atacar la presencia de marchas y mítines en su embestida contra el Partido de la Revolución Democrática, cuando era oposición, y ahora contra los gobiernos perredistas en el Distrito Federal, como si fueran los responsables de la manifestación pública.

Intensamente, los ataques actuales provienen del PAN:

El señor Javier Lozano Alarcón, que hace de secretario del Trabajo y Previsión Social en el gobierno federal usurpador, engaña pidiendo que se cumpla una ley que no existe, "que se armonice el derecho de manifestación con el de libre tránsito", para reprimir a quienes protestan.²

El señor Miguel Ángel Yunes Linares, director general del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) en el mismo gobierno, también ha atacado al del Distrito Federal por la realización de marchas y mítines.³

No antes sino desde que gobierna el PRD la ciudad, los panistas hablan de regular el derecho a la libre manifestación, y justifican tal pretensión en las afectaciones de los derechos de terceros.

Está demostrado que cuando menos 80 por ciento de las marchas, los mítines y los plantones que concentra la Ciudad de México⁴ proviene de los estados o se dirige a la autoridad federal; es decir, es parte del costo de la capitalidad. La gente viene a demandar a sus autoridades federales que cumplan sus obligaciones de vivienda, salud, educación, de democracia... o a solicitar la intervención de las autoridades federales frente a las estatales.

¿Qué debe hacer la ciudad al respecto? ¿Reprimir a los manifestantes para que no se les ocurra tener demandas o necesidades sociales, como piensa la derecha? ¿O reprimirlos para que sólo se manifiesten donde, como y cuando decidan quienes regulen los derechos de petición, reunión y libre manifestación?

Es eso lo que implica la regulación de garantías individuales que proponen: Dar al Estado la facultad de que con sus medios –es decir, el uso de la fuerza pública– obligue a la gente a que ejerza sus libertades como el Estado decida. No hay peor contrasentido.

Las garantías individuales, o derechos humanos, son libertades, implican un ámbito soberano de las personas: el Estado no lo debe tocar, alterar, entremeterse. Son los derechos básicos sin los cuales un individuo no puede ejercer su dignidad de ser humano.

De ninguna manera se puede someter el ejercicio de derechos humanos, de garantías individuales, a la comodidad del tránsito vehicular o a la imagen urbana que unos quisieran tener, y mucho menos a la incomodidad de los funcionarios en el gobierno.

Estos derechos fundamentales han costado a los mexicanos y a la humanidad entera demasiada sangre para hacer entender a los gobernantes que son parte inherente de la dignidad de las personas.

A diferencia de los vehículos, que no nacen con los seres humanos, los derechos humanos sí, por eso son fundamentales, y se ejercen para impedir el atropello de la autoridad sobre el individuo, precisamente.

Pero, además, son universales. Todos hacemos, o debemos ser libres de poder hacer uso de nuestros derechos humanos cuando queramos.

Tan es así, que los propios panistas y priistas han gozado, gozan de los derechos de petición, de reunión y de libre manifestación.

La historia lo muestra muy claramente: los panistas, mientras fueron oposición, hacían mítines, huelgas de hambre, bloqueaban carreteras, se resistían pacíficamente.

Por ejemplo, el 1 de julio de 1988, su revista oficial presumía haber "estrangulado" el 28 de mayo anterior 70 de las 75 carreteras principales del país, "en apoyo del pueblo de Monclova" contra el fraude electoral.⁵ Entonces no se les ocurría reglamentar las marchas; sólo ponían mantas que decían: "Disculpe las molestias, estamos trabajando por la democracia".

Y deberían acordarse de que alguna vez también fueron víctimas de la represión por manifestarse, como el 2 de enero de 1946, cuando realizaron un plantón en León, Guanajuato, en protesta contra el fraude electoral. Dicen los propios panistas que la fuerza pública asesinó a 26 manifestantes, hirió a 30 más y detuvo a 77.

Además, por cierto, nunca se han quejado del cierre de calles cuando se trata de manifestaciones religiosas, peregrinaciones, visitas del papa, etcétera; entonces resulta que ahí no se molesta a nadie. O cuando la televisión convoca a marchas blancas contra la inseguridad y cierra todo el centro de la ciudad, o Coca-Cola realiza desfiles navideños que abarcan kilómetros de Reforma; ahí tampoco se "afectan derechos de terceros".

Menos cuando el propio PAN con su gobierno pelele bloquea las calles, como el cierre de San Lázaro el 1 de septiembre pasado, o cierra completamente Bucareli, que ya se hizo permanente con o sin manifestaciones, o cuando el señor que usurpa la presidencia decide entrar en el Palacio Nacional y cierra todo el centro de la ciudad, ¡desde Viaducto!, porque le da miedo la gente. Ahí tampoco se afecta a nadie.

Sólo cuando el PRD protesta contra el fraude electoral del gobierno panista o cuando no reprime las manifestaciones contra la Ley del ISSSTE, por ejemplo, se afectan derechos de terceros.

¿Cómo quienes insisten en limitar los derechos de petición, reunión y libre manifestación de ideas pueden tolerar que quienes tienen poder y control sobre elementos fundamentales de la vida social, como los medios de comunicación, se "autorregulen", pero piensen en reprimir a quienes se atreven a incomodar el tránsito vehicular?

Sólo la lógica de la desmesura, del que cree que es legítimo el uso de poder del abusivo contra el débil puede justificar esa forma de razonamiento.

Los panistas, creados en la filosofía del liberalismo, han sido muy defensores del libre mercado, de la libre empresa, pero en términos políticos han sacado a relucir la peor ralea

del autoritarismo más fascista. En materia de libertades políticas o culturales, es decir, de reunión, asociación, manifestación, de imprenta, de religión, para ellos no importa la libertad del individuo. (Aunque en realidad tampoco son liberales en lo económico porque han pasado de Luis Pasos a la defensa y representación de monopolios como Televisa y TV Azteca.)

Los derechos humanos nacieron bien, para defender a los ciudadanos del abuso de poder. No abramos la puerta para cuestionar tres de los derechos políticos fundamentales.

Tampoco hay que confundir que estas libertades tienen algo que ver con algún tipo de acto vandálico. No son inherentes unas a los otros, ni justifican la regulación de esos derechos fundamentales porque, como son autónomas, ya están sancionadas así, autónomamente, ese tipo de conductas. Y para castigar a un vándalo no hace falta reprimir a la manifestación entera.

Si el ejercicio de los derechos de petición, reunión y manifestación puede generar molestias, ¿por qué mejor no evitar o regular sus causas?

Es decir, en vez de regular a los manifestantes, ¿por qué mejor no regulamos a la autoridad?

En este país de pobreza, de falsa transición democrática, de fraudes electorales, de autoridades corruptas, de gobernadores represivos seguirá habiendo manifestaciones.

Ridículamente, hay quienes hablan de la "impunidad" de los manifestantes. De que ahora los capitalinos ya ni respetan a los policías. Que la autoridad está en crisis. De caos. Lo cierto es que es halagador lo que, por ejemplo, dice el *ombudsman* capitalino de la policía del Distrito Federal:

Creo que hoy estamos en la certeza de que la intervención de la fuerza pública no da miedo y no generará más represión o habrá granaderos que individualmente administren venganza a los manifestantes.⁶

Justamente lo dice para indicar que corresponde a la autoridad, al gobierno, inventar mecanismos eficaces, como tableros electrónicos en vialidades, vallas –incluso formadas por policías– para liberar carriles de vialidades primarias. Estamos de acuerdo. Lo que no necesitamos es dar al gobierno la facultad que actualmente no tiene para reprimir a los manifestantes.

El reto de los gobiernos democráticos, de un estado de derecho democrático, cuyos límites son las normas constitucionales, es garantizar las libertades de las personas, lograr que la gente ejerza sus derechos fundamentales sin incomodar a otros ciudadanos (no a las autoridades, sino a otros ciudadanos). Y es la autoridad la que debe hacerlo, no los manifestantes.

El PRD no ocupa el gobierno para sustituir al PRI y hacer lo mismo, ni para no dejar solos a los gobiernos panistas en sus políticas represivas.

Por ello creemos que cualquier reglamentación de garantías individuales debe tener como objeto garantizar su ejercicio, no limitarlas.

No son tiempos de añorar los peores Díaz de México: a *don* Porfirio o a *don* Gustavo. La gente no tiene por qué ser enemiga del gobierno.

En la presente iniciativa proponemos hacer efectiva la obligatoria respuesta que acompaña al derecho de petición, obligando a los funcionarios públicos a atender las causas que generan las manifestaciones.

Básicamente, se plantea ampliar el artículo 8o. constitucional, que hasta la fecha contiene la redacción original con que fue aprobado por el Congreso Constituyente de 1917, para que las autoridades mexicanas, municipales, estatales o federales, de cualquiera de los tres poderes o de los organismos autónomos, se encuentren obligadas a responder las peticiones de la ciudadanía.

Asimismo, se añaden los lineamientos que deberá contener una ley secundaria para hacer efectiva la realización de derechos sociales constitucionalmente garantizados para los mexicanos, principal causa de movilización ciudadana actual, y se determinan sanciones para los servidores públicos que recurran al silencio en vez de cumplir su obligación de responder a la ciudadanía, entre las que se encuentra la inhabilitación hasta por 20 años en casos de reincidencia grave.

La sanción propuesta se debe a que no es correcto que servidores públicos que ni siquiera se enteran de las peticiones de la ciudadanía sigan ocupando cargos públicos.

Creemos, junto con David Cienfuegos,⁷ que hacer efectivo el derecho de respuesta que acompaña inevitablemente al de petición es fundamental para inaugurar una moderna etapa democrática en México, que además de hacer efectivo este derecho como tal, ayude a hacer posibles los derechos sustantivos constitucionalmente establecidos, fundamentalmente los sociales, y a acceder a otros no establecidos:

El derecho de petición está llamado a desempeñar un papel fundamental en la sociedad mexicana del siglo XXI: su ejercicio será uno de los factores más importantes centrados en que el poder público pueda cumplir las funciones que le han encomendado en el estado de derecho.

... el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (...) consagra dos derechos: el de petición y el de respuesta. Ambos aparecen concebidos en términos universales; es decir, se reconocen a todos los individuos que habitan en el territorio nacional. Tal universalidad no es irrestricta: se encuentra como límite la restricción de que, en materia política, únicamente podrán ejercerlo los ciudadanos de la república. Ello obliga a hablar del de petición como derecho humano y como derecho político.

[El derecho] ... de petición sirve para exigir el cumplimiento de derechos expresamente reconocidos en el sistema jurídico o para pedir el reconocimiento de los no reconocidos. (...) el derecho de petición juega un papel de primer orden en los regímenes modernos donde la participación ciudadana busca vías, y una de ellas es este derecho, para el cumplimiento de sus prerrogativas o la conquista de otros.

Por lo expuesto y fundado, me permito presentar ante la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular el derecho de petición

Único. Se reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 8o. ...

...

La ley determinará los plazos máximos en que las autoridades administrativas, judiciales, legislativas y autónomas, en sus niveles de competencia, deben responder a los peticionarios; los mecanismos de control y fiscalización de las respuestas, y las sanciones a que se harán acreedores los servidores públicos por el silencio administrativo, el que ameritará hasta la destitución e inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos. La responsabilidad última recaerá en el titular del órgano requerido.

Tratándose de peticiones relativas a derechos sociales establecidos en esta Constitución, la ley determinará los elementos que deba contener la respuesta de la autoridad para garantizar su acceso.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión dispondrá de treinta días naturales para expedir la ley reglamentaria.

Tercero. El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas dispondrán de noventa días naturales para realizar las adecuaciones a las leyes federales y Constituciones locales que procedan, de acuerdo con lo aquí establecido.

Notas

1 Gaceta Parlamentaria (en línea), Cámara de Diputados, número 2204-II, 1 de marzo de 2007 (citada el 5 de julio de 2007), México, formato html, disponible en <http://gaceta.diputados.gob.mx>. En la transcripción del artículo se anota en cursiva el contenido de la reforma aprobada por el Congreso de la Unión el 24 de abril de 2007. Actualmente, se encuentra sometido a la aprobación de los congresos de los estados.

- 2 En los diarios del 15 de junio de 2007 se da cuenta de una misiva que envió el funcionario federal para formular esa petición al jefe de Gobierno del Distrito Federal, Marcelo Ebrard Casaubón.
- 3 Martínez, Fabiola, "Subsidia Ebrard acciones contra la Ley del ISSSTE, acusa Yunes", en *La Jornada* (en línea), 28 de junio de 2007, México (citado el 5 de julio de 2007), formato html, disponible en <http://www.jornada.unam.mx/2007/06/28/index.php?section=politica&article=003n1pol>
- 4 Riva Palacio, Raymundo, "No marchen" (en la columna "Estrictamente Personal"), en *El Universal* (en línea), 18 de junio de 2007, México (citado el 5 de julio de 2007), formato html, disponible en <http://www.el-universal.com.mx/columnas/65787.html>. Afirma el columnista: "Emilio Álvarez Icaza, presidente de la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, dijo en el programa *Código 2007*, coproducido por El Universal Televisión y Proyecto 40, que en los últimos cinco años se han movilizado en la Ciudad de México 10 millones de personas (5 mil 479 personas por día; 228 por hora) en manifestaciones que tienen origen en problemas no resueltos por el gobierno federal o por gobiernos ajenos al Distrito Federal, contra menos de 400 mil personas (219 por día; 9 por hora) cuyos problemas sí tienen origen en la autoridad local. "Visto desde la perspectiva de Ortega, al Gobierno del Distrito Federal le piden pagar un alto costo político al reprimir, cuando son responsables de 4 por ciento de los problemas por los cuales millones de manifestantes han tenido en jaque a la Ciudad de México en el último lustro." Batres Guadarrama, Martí, "La ley, las marchas y los plantones", en *Proceso*, número 1599, 24 de junio de 2007, página 50. En el artículo, Batres Guadarrama afirma: "... la composición social y numérica de las movilizaciones sociales y políticas son en 96 por ciento producto de causas nacionales: fraude electoral, demandas de los maestros, 400 Pueblos de Veracruz, Atenco, Oaxaca, aumento de la tortilla, privatizaciones, conflicto minero, pueblos indios, zapatistas, pensiones, etcétera...."
- 5 "70 de las 75 principales carreteras del país", en *La Nación. Órgano del Partido Acción Nacional*, 1 de julio de 1988, páginas 10 y 11.
- 6 Méndez, Enrique, y Garduño, Roberto, "Apremian a reformar la Constitución en materia de garantías individuales. El Estado, obligado a defender el derecho de manifestación", en *La Jornada*, 4 de julio de 2007, México, página 18.
- 7 Cienfuegos Salgado, David, *El derecho de petición en México* (en línea), Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, número 182, México, 2004 (citado el 5 de julio de 2007), formato PDF, disponible en <http://www.bibliojuridica.org/libros/3/1336/12.pdf>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 11 de julio de 2007.

Diputado Gerardo Villanueva Albarrán (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 11 de 2007.)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE IGUALDAD DE OPORTUNIDADES, RECIBIDA DE LA DIPUTADA CLAUDIA LILIA CRUZ SANTIAGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 17 DE JULIO

La suscrita, diputada Claudia Lilia Cruz Santiago, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

El principio de igualdad de trato evoluciono en las últimas décadas del siglo XX en una doble dirección. Por una parte, el concepto de discriminación fue adquiriendo una sustantividad propia. Por otra, la prohibición de discriminación pasó de ser "un mero principio de política económica a configurarse como un verdadero y propio derecho fundamental a la igualdad de trato entre hombres y mujeres en aspectos de la vida profesional muy alejados del original y restrictivo ámbito salarial".¹

En 1995 durante la Cuarta Conferencia Internacional de la Mujer, realizada en Beijing China, 189 gobiernos se comprometieron a "tomar medidas para asegurar el acceso igualitario de todas las mujeres y su plena participación en las estructuras de poder y de toma de decisión" y a "incrementar las posibilidades de las mujeres para participar en la toma de decisiones y el liderazgo". Para lograr estos objetivos estratégicos, la principal acción que se comprometieron a realizar fue la de "llegar a la meta del equilibrio de género en los cuerpos gubernamentales y en los comités así como en las entidades de la administración pública y en el sistema jurídico, incluyendo fijar objetivos específicos e implantar medidas que incrementen sustancialmente el número de mujeres en puestos de toma de decisión, con miras de obtener igual representación entre hombres y mujeres, y de ser necesario, por medio de acciones positivas, en todas las posiciones del gobierno y de la administración pública".²

En México, las mujeres hemos realizando una serie de medidas de acción afirmativa encaminadas a colocarnos en los lugares estratégicos de toma de decisiones en el ámbito público. Dentro de los cuales e encuentran: El "Plan de Igualdad" elaborado por el movimiento feminista y presentado a todos los candidatos presidenciales en la contienda electoral de 1994; la Asamblea nacional de mujeres para la transición a la democracia, realizada en octubre de 1996; El acuerdo "Avancemos un Trecho, por un compromiso de los partidos políticos a favor de las mujeres", firmado en junio de 1997, por integrantes de

partidos políticos y mujeres comprometidas con la equidad de género; el Congreso Nacional de Mujeres "Hacia la reforma del Estado con equidad de género", efectuado en septiembre del 2000; El Parlamento de Mujeres de México que se realizó del año 2000 al 2005, por las comisiones de Equidad y Género del Congreso de la Unión, donde se elaboraron propuestas para mejorar la posición de las mexicanas; en 2007, la Comisión de Equidad y Género de la Cámara de Diputados promovió la firma del "Pacto por la igualdad entre mujeres y hombres" entre actores políticos e instituciones nacionales y estatales, y más recientemente el impulso de un grupo de organizaciones ciudadanas mixtas de una agenda de demandas para que se incorporen al proceso de la reforma del Estado así como las organizaciones de mujeres y diputadas que están impulsando una nueva "Constituyente Feminista" con el objetivo de ampliar el marco legal para el avance de las mujeres.

Esta lucha, ha logrado escalar sólo algunos de los espacios encaminados a obtener el reconocimiento y observancia de los principios de igualdad y equidad.

Sin embargo y a pesar de los compromisos asumidos por el Estado mexicano ante la comunidad internacional, la clase política mexicana no termina por asumirlo como parte del motor transformador de nuestra sociedad, y muchas veces sólo se realizan cambios más por simulación que por lograr transformar las condiciones de las mujeres mexicanas.

En este caso, en la práctica son muy pocos los espacios de toma de decisiones, en la administración pública, ámbito de justicia y de representación popular ocupados por mujeres. Como ejemplo tenemos el tema de las cuotas de género que parece ser sólo un tema de moda y no un compromiso asumido por quienes siguen en su mayoría tomando decisiones, los partidos políticos, gobernantes, el Estado.

Las cuotas de género, más conocidas como cuotas de participación por sexo o cuotas de participación de mujeres, son consideradas como una acción positiva y que tienen por objetivo: garantizar la efectiva integración de mujeres en cargos electivos de decisión de los partidos políticos y del Estado mexicano. Es una medida que obliga a incorporar mujeres en listas de candidaturas.

Las cuotas de participación por sexo pueden ser aplicadas en partidos políticos a través de normas estatutarias o en el propio Estado por vía de la legislación electoral. Las primeras experiencias de aplicación de cuotas de participación política por sexos se dieron en ámbitos partidarios. Partidos socialdemócratas de la Europa nórdica han sido los primeros en establecer este tipo de mecanismos. Ya en la década de los setenta el Partido Socialista Noruega aprobó un mecanismo para asegurar un 40 por ciento de ambos sexos en toda instancia de decisión, gestión, dirección y representación, y pronto este tipo de medidas se extendió a agrupaciones similares de la región. Las cuotas mostraron efectos notablemente positivos para la participación femenina en los resultados electorales, no solamente en los órganos de decisión partidarios sino además en los parlamentos nacionales. Los parlamentos de Dinamarca, Noruega, Suecia y Finlandia cuentan entre los que mayores progresos han experimentado en la representación femenina en la segunda mitad del siglo XX, y todos ellos han logrado resultados porcentuales alentadores, de entre el 30 y el 40 por ciento de mujeres electas. Otros partidos europeos que introdujeron cuotas de

participación para mujeres en la década de los ochenta son el Partido Socialdemócrata Alemán y el Partido Socialista Obrero Español.³

En Latinoamérica la discusión sobre cuotas por sexo se extendió no solamente a los partidos de izquierda, sino a una variedad de partidos de diferente adscripción ideológica. Solamente a manera de ejemplo de diferencias ideológicas se citarán a algunos de los muchos partidos políticos que han incorporado cuotas como medidas de promoción de mujeres a cargos electivos, como el Partido Unidad Social Cristiana de Costa Rica, El Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional de El Salvador, el Partido de la Revolución Democrática, de México, la Asociación Nacional Republicana del Paraguay y el Partido de los Trabajadores del Brasil. La mayoría de estos casos datan de la década de los noventa. Sin embargo, la Unión Interparlamentaria consignaba para 1991 que existían 56 países en el mundo que utilizaban sistemas de cuotas por sexo, de los cuales 22 lo hacían para elecciones legislativas y 51 los aplicaban para cubrir puestos de decisión interna.⁴

En el caso específico de México, en el año de 1993, se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe), con el objeto de que las mujeres tuvieran un mayor acceso a las candidaturas. Durante la LVI Legislatura el porcentaje de mujeres pasó de un 8.4 al 13.8 por ciento en la Cámara de Diputados y de un 4.6 al 13.3 por ciento en la Cámara de Senadores.

Para 1996, una nueva reforma al Cofipe, establece que "los partidos políticos nacionales considerarán en sus estatutos que las candidaturas a diputados y senadores no excedan el 70 por ciento para un mismo género". Reforma que no fue del todo significativa en virtud de que la misma no señalaba que las candidaturas a las que se referían deberían ser "efectivas".

En el año 2002, se avanzó más específicamente y se garantizó la distribución de candidaturas "efectivas" entre las categorías de género al establecer criterios en las cinco circunscripciones plurinominales, las cuales afectan a un total de 200 curules del total de 500 que componen la Cámara de Diputados, y ordenándolos en segmentos de tres candidaturas en el orden de la lista plurinominal.

Estas reformas han servido para garantizar como mínimo el 30 por ciento de espacios para las mujeres, sin embargo esta medida no cumple cabalmente con las demandas requeridas, ya que la mitad de la población no puede ser representada con un porcentaje menor al del 50 por ciento, sin mencionar que no ha sido elevada a rango constitucional y en consecuencia es una acción que no se puede considerar como garante del principio de igualdad.

Debemos entender que el respeto a la igualdad de oportunidades y al ejercicio pleno de los derechos de las mujeres, también son principios que forman parte de una democracia.

Al respecto, la filósofa Alicia Miyares señala que "para poder hablar de una democracia plena no sólo han de cumplirse los criterios de voto individualizado, diversidad de partidos y periodos electorales, sino corregir también los fallos de representatividad. De ahí que el feminismo entienda la paridad como un derecho que asegura la representatividad proporcional de los sexos. La paridad garantiza el derecho civil de las mujeres a ser electas

y también a representar políticamente a la ciudadanía. La paridad no es una concesión a la representatividad de las mujeres que dependa del voluntarismo de los partidos políticos, es un derecho que no puede ser alterado dependiendo de las circunstancias políticas exactamente igual que el derecho al voto y por ello debe ser registrado como derecho constitucional de las mujeres. Sin embargo, podemos constatar la resistencia a la admisión de este derecho cuando sólo unos partidos suscriben las cuotas de representación de las mujeres y otros las niegan formalmente. Estamos aún lejos de un pacto de Estado en torno a los derechos de las mujeres".⁵

En todo el país existen un gran número de mujeres que cuentan con la capacitación, el profesionalismo y la formación necesarias para poder competir por un ascenso a un puesto de alta dirección, a una secretaría de Estado, a ser juezas, magistradas, ministras, agentes investigadoras del Ministerio Público, subprocuradoras, fiscales, directoras, altas ejecutivas, entre otras especialidades.

Pero desafortunadamente estas mujeres siguen encontrándose en el camino baches y grandes muros de discriminación y estereotipos que nos les permiten escalar en su vida profesional.

Actualmente las mujeres que ocupan espacios de decisión deben enfrentar una demanda mayor en las exigencias y expectativas que les son requeridas y esperan de ellas en relación a lo requerido a los hombres que se encuentran en el mismo nivel de jerarquía.

Al hablar de paridad, la mayoría de las ocasiones lo relacionamos con la participación política de las mujeres, sin embargo estamos dejando fuera de este "principio" a todas aquellas mujeres que aunque su interés no es desarrollarse dentro del ámbito político si lo es dentro de otras esferas como: en los puestos de alto mando en las empresas, en las instituciones públicas y privadas, dentro del gobierno federal, local o municipal; en el poder judicial, en las fuerzas armadas, por mencionar sólo algunos.

Respecto al significado de la paridad, Elena Simón señala, que es más acertado definirlo como: "igualdad de dos razones por diferencia". Se refiere a la paridad como un término introducido por las mujeres en el lenguaje y en los foros políticos y que se refiere a la proporcionalidad representativa entre hombres y mujeres. También nos remite a los discutidos porcentajes y a las cuotas de presencia estadística de mujeres en sectores en que se halle subrepresentadas e invoca la discriminación positiva para conseguir espacios laborales o políticos en los que, siendo mujer, es difícil o casi imposible entrar sólo por méritos propios, aunque estos sean relevantes, ya que los espacios económicos y de poder político se hallan hiperocupados por los varones.⁶

Como principales argumentos sobre la importancia de la representación femenina podemos encontrar:

- Argumento sobre la justicia: Las mujeres representan la mitad de la población y tienen derecho a ocupar la mitad de los escaños.

- Argumento sobre la experiencia: Las mujeres tienen experiencias diferentes, construidas ya sea desde su condición biológica o social que deben ser representadas.
- Argumentos sobre los grupos de interés: Mujeres y varones tienen intereses hasta cierto punto en conflicto y, por lo tanto, los segundos no están en posibilidad de representar a las primeras.
- Argumentos sobre el modelo de conducta: La importancia de que las mujeres que participan en la política sirvan como modelos de conducta y allanen el camino para otras mujeres.
- Argumentos sobre el óptimo uso de recursos y de talentos: Al no incluir a un número considerable de mujeres en los cuerpos políticos se están incurriendo en un desperdicio de recursos humanos, por lo que ninguna sociedad puede darse el lujo de desperdiciar la mitad del talento de su población.⁷

Line Bareiro explica que la propuesta de la democracia paritaria vino inicialmente de las mujeres europeas y consiste en el equilibrio de hombres y mujeres en todos los cargos de decisión gubernamental a nivel federal y regional. Por otra parte, plantea la transversalización de la perspectiva de género en todo Estado y Unión Europea, es decir la incorporación horizontal de los intereses y la visión de las mujeres al quehacer estatal y regional, de forma tal que exista un reparto equilibrado entre mujeres y hombres de las responsabilidades públicas y privadas de la institucionalidad en todos los niveles.⁸

En la actualidad, diversos organismos internacionales, la Unión Europea y algunos países han firmado su disposición a alcanzar la paridad y han aplicado mecanismos institucionales con este objetivo. Ejemplo de estos son Francia y Bélgica, que realizaron enmiendas en sus constituciones para garantizar el derecho de los hombres y las mujeres a la igualdad y establecieron la paridad entre los géneros en las listas electorales.⁹

Un ejemplo de proporcionalidad representativa en pro de los derechos de las mujeres, son las medidas tomadas por José Luis Rodríguez Zapatero, quién después de ser elegido presidente del gobierno de España, formó un gabinete de 16 ministros, dividido de forma paritaria entre hombres y mujeres. No obstante, España está lejos de alcanzar cualquier tipo de igualdad de género, tanto en la esfera pública como en la privada. Políticamente, el porcentaje de mujeres representantes en la Cámara baja actualmente es del 28.3 por ciento, comparativamente mejor que la media de los países miembros de la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, que es del 17.7 por ciento, pero aún lejos de la representación casi paritaria de las mujeres en los tres países que actualmente se encuentran entre los primeros del ranking a estos efectos: Rwanda (48.8 por ciento), Suecia (45.3 por ciento) y Dinamarca (38.0 por ciento).¹⁰

En el caso de Francia, el gobierno aprobó en noviembre del 2006, un proyecto de ley que obliga a establecer la paridad entre hombres y mujeres en los gobiernos de las entidades regionales y locales de ese país.

Al respecto Martha Lamas, en su artículo "Ciudadanía, feminismo y paridad" señala:

No basta con declarar la igualdad de trato puesto que no existe la igualdad de oportunidades en la realidad. Ya en 1983, el gobierno Noruego dijo: "No es posible conseguir la igualdad entre el estatuto social del hombre y el de la mujer solamente prohibiendo los tratos discriminatorios. Si se quiere corregir la diferencia que hoy existe es necesario proporcionar ventajas en determinados campos a las mujeres". Ese mecanismo se llama acción afirmativa o acción positiva. Naciones Unidas dice que la adopción de medidas especiales de carácter temporal, encaminadas a acelerar la igualdad de hecho entre el hombre y la mujer, nunca podrá considerarse como un acto discriminatorio respecto al hombre.

Por otro lado, el artículo 4o. de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, establece que discriminación es "toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social, o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua o religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, que tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.

El contenido de este artículo es uno de los avances logrados, sin embargo, es inminente que para seguir avanzando, contemos con la garantía constitucional que establezca el principio de la "democracia paritaria", entendiéndose por esta, como un valor político que sirve de equilibrio al principio de igualdad.

Es preciso recordar que México ha firmado instrumentos internacionales, los cuales obligan a integrar a las mujeres a los puestos de decisión ya sean electivos o no.

Tales como:

Las Estrategias de Nairobi orientadas hacia el futuro para el adelanto de las mujeres (1985) y la Plataforma de Acción de Beijing (1995) son instrumentos estratégicos que establecieron las bases para el empoderamiento político de las mujeres. Las Estrategias de Nairobi orientaron a los gobiernos para que aseguraran una igualitaria participación femenina en todos los cuerpos legislativos nacionales y locales. También llamó a la equidad en el nombramiento, la elección y promoción a puestos de alto nivel en los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

La Plataforma de Acción de Beijing llama a los gobiernos, los cuerpos nacionales, el sector privado, partidos políticos, sindicatos, organizaciones patronales, instituciones de investigación y académicas, organismos subregionales y regionales y organizaciones no gubernamentales e internacionales a **"adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones"** y a **"aumentar la capacidad de la mujer de participar en la adopción de decisiones y en los niveles directivos"**.

Las medidas que se recomiendan a los gobiernos incluyen: establecer el **"objetivo del equilibrio entre mujeres y hombres"** en los órganos y comités

gubernamentales, así como en las entidades de la administración pública y en la judicatura; adoptar medidas **"que alienten a los partidos políticos a integrar a las mujeres en los cargos públicos electivos y no electivos en la misma proporción y en las mismas categorías que los hombres"**; proteger y promover **"la igualdad de derechos de las mujeres y los hombres en materia de participación en actividades políticas y libertad de asociación"**; vigilar y evaluar los progresos logrados en la representación de las mujeres, y apoyar a las organizaciones no gubernamentales y los institutos de investigación que realicen estudios sobre la participación y la influencia de las mujeres en la adopción de decisiones y en los ámbitos de poder.¹¹

Es por ello que las propuestas de modificación a la Carta Magna que se están proponiendo, responden a la necesidad de contar con los fundamentos constitucionales que permitan la aplicación de las leyes secundarias existentes y las demás que a partir de dicha reforma se deriven y cuyo objetivo principal sea procurar, facilitar dirigir o instrumentar los programas y proyectos que permitan establecer las acciones afirmativas que faciliten el acceso de las mujeres al ejercicio pleno de sus derechos políticos, civiles, labores y sociales en cumplimiento a los compromisos internacionales firmados y ratificados por México.

Por lo anteriormente fundado y motivado, someto a consideración de la Comisión Permanente, el siguiente proyecto de

Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de Igualdad de Oportunidades, presentada por la Diputada Claudia Lilia Cruz Santiago a nombre del Grupo Parlamentario del PRD.

Artículo Único. Se reforma los párrafos primero y segundo del artículo 4; la fracción II del artículo 35, los artículos 41 y 89, primer párrafo del artículo 96 y los párrafos primero, cuarto y quinto del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4. El varón y la mujer son iguales ante la ley. **El Estado garantizará la igualdad para acceder a las oportunidades, promociones, ascensos y estímulos dentro del ámbito en que se desarrollen, ya sea en los sectores público o privado, estableciendo una Democracia Paritaria a través de la proporcionalidad representativa entre hombres y mujeres.**

La ley protegerá la organización y el desarrollo de las familias. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

...

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. ...

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley, **bajo el principio de igualdad y de democracia paritaria.**

III. a IV. ...

Artículo 41. ...

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, **bajo el principio de democracia paritaria**, conforme a las siguientes bases:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

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

I. a XX. ...

Los nombramientos a que se refieren las fracciones II, III, IV, V y IX, deberán realizarse observando lo dispuesto por el artículo 4 de esta Constitución, respetando los principios de igualdad y de democracia paritaria.

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

...

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

...

...

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

Cada cuatro años, el pleno **observando la proporcionalidad representativa entre hombres y mujeres**, elegirá de entre sus miembros al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual no podrá ser reelecto para el periodo inmediato posterior.

...

Transitorio

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

Notas

- 1) Cit. post. Salazar Benítez, Octavio. *Las mujeres y la Constitución europea*. Página 4.
- 2) Fuente: www.ispm.org.ar/paridad/derecha.htm
- 3) Cfr. Unión Interparlamentaria: *Las mujeres en los parlamentos*. 1945-1995. Estudio estadístico mundial, Ginebra: Unión Interparlamentaria, 1995, pp. 33-42.
- 4) Cit. post. Arantxa Elizondo, "Partidos políticos y mujeres", en Edurne Uriarte y Arantxa Elizondo (coord.): *Mujeres en política. Análisis y práctica*, Barcelona: Ariel, 1997, p. 106.
- 5) Cit. post. Miyares, Alicia, "La Paridad como derecho"
http://www.mujeresenred.net/print.php3?id_article=888. Referencia tomada el tres de julio de 2007.
- 6) Cfr. Simón Rodríguez, María Elena. "Democracia paritaria".
<http://www.nodo50.org/mujeresred/paridad.html>
- 7) Cfr. García Huerta Magdalena y Magar Meurs Érick. *Mujeres Legisladoras en México: avances, obstáculos, consecuencias y propuestas*. pp. 49 y 50.
- 8) Ibidem, p. 72.
- 9) Ibidem, p. 73.
- 10) Fuente: Interparliamentary Union, available at: www.Ipu.org/wwwmn-e/classif.htm
- 11) Hacia la décima Conferencia Regional de la Mujer–Cepal, "Participación política y Paridad de Género en los procesos de adopción de decisiones a todos los niveles". Informativo electrónico Número 3, mayo 2007.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 16 de julio de 2007.

Diputada Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 6o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA GARANTIZAR LA LIBRE MANIFESTACIÓN DE IDEAS, RECIBIDA DEL DIPUTADO GERARDO VILLANUEVA ALBARRÁN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 25 DE JULIO DE 2007

El suscrito, Gerardo Villanueva Albarrán, diputado federal a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 78, fracción III, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 122 de la Ley Orgánica del Congreso General 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 honorable Comisión Permanente la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar la libre manifestación de ideas.

Esta iniciativa se presenta tomando en consideración los razonamientos vertidos en la siguiente:

Exposición de Motivos

La presente iniciativa tiene como objeto complementar la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para regular el derecho de petición, presentada el pasado 11 de julio en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión,¹ cuya exposición de motivos giró alrededor de regular la obligación del Estado para atender las peticiones que realiza la población y resolver las que se fundan en alguno de los derechos sociales establecidos en nuestra Constitución, con el fin de solucionar las causas que originan la realización de manifestaciones públicas como marchas, mítines, huelgas de hambre, etcétera.

En días pasados, el Partido Acción Nacional en el Distrito Federal propuso atribuir al Estado la facultad de reprimir a los participantes en manifestaciones,² coartando, de manera explícita, el derecho fundamental de libre manifestación de ideas, cuya causa fundamental la podemos encontrar en la falta de atención gubernamental de las peticiones de los movimientos sociales.

Reiteramos ahora que la regulación de derechos humanos fundamentales –garantías individuales, como las denomina la Constitución– no puede tener como objetivo o consecuencia su eliminación, sino, por el contrario, debe dirigirse a garantizar su ejercicio. Más aún tratándose de un derecho que expresa o conjunta el ejercicio de otros derechos fundamentales como son el de reunión, el de asociación y el de petición, todos de carácter eminentemente político y actualmente garantizados en la Constitución.

El pueblo mexicano tiene una larga historia de manifestación pública, tanta como su trayectoria de autoritarismo a través de un régimen presidencial con partido de Estado y de una alternancia política que no ha modificado ninguna de las bases estructurales del régimen corporativo y presidencial.

Históricamente han sido las oposiciones las que, a través de una larga lucha política, han generado en el país los derechos e instituciones democráticas que poseemos; la derecha que actualmente usurpa la presidencia de la república³ también recurrió a este derecho fundamental.

Cada cambio, cada nueva norma para hacer posibles derechos políticos y sociales, ha sido precedida de manifestaciones públicas: marchas, mítines, plantones, resistencia pacífica...

En esa herencia de autoritarismo, no ha faltado el gobernante que ha querido sustituir su deber de gobernar democráticamente –aceptando que no puede controlar o concentrar todo el poder; que sus facultades tienen límites legales y políticos, y que debe respetar la voluntad popular cuando no le favorece– por la tentación de eliminar a quien discrepa. Se trata de gobernantes que no tienen capacidad ni voluntad para escuchar a su pueblo, y que intrínsecamente subestiman el alma libertaria de los mexicanos.

El pueblo nunca va a olvidar al dictador Porfirio Díaz, cuyo autoritarismo provocó el más grande movimiento popular revolucionario de nuestro país, que nos dejó un millón de mexicanos muertos.

El pueblo nunca va a olvidar a un Díaz Ordaz o a un Echeverría, que mataron a más de 400 estudiantes en 1968 y 1971.

Tampoco va a olvidar a los dos gobernadores Rubén Figueroa que emboscaron y mataron a cientos de campesinos y activistas en Guerrero.

Y tampoco olvidará a un Ulises Ruiz, que atacó a maestros en la plaza de Oaxaca, generando un movimiento que ya cumplió un año y que ha dejado como saldo más de una veintena de muertos.

Esas represiones, lejos de intimidar a la gente, han mostrado que es la única forma de hacerse oír en los momentos más autoritarios del poder.

A partir de la implantación de los programas antipopulares que los gobiernos federales han emprendido desde los años ochenta es que se han intensificado las manifestaciones públicas. Y gracias a ellas se han logrado detener los peores atentados a la economía de los mexicanos, como las reformas de vivienda que intentó Carlos Salinas, el incremento del IVA que han pretendido Zedillo, Fox y Calderón, o la privatización de las universidades públicas, así como la entrega de los recursos energéticos, como el petróleo y la electricidad, a manos privadas y extranjeras.

También han sido las manifestaciones populares las que lograron dar a conocer los peores atropellos que ha tenido la democracia mexicana en los últimos 20 años: los fraudes electorales de 1988 y 2006.

Nuestro derecho de libre manifestación está garantizado en la Constitución mexicana, en su artículo 6o., que dice:⁴

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.

Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad.

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos.

IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, con autonomía operativa, de gestión presupuestaria y de decisión.

V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos.

VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales.

VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes.

Se trata de una conquista de la humanidad entera, por eso está inscrita en las constituciones democráticas del mundo, además de encontrarse garantizada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas:

Artículo 19

Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión.

La manifestación pública en contra de un gobierno es quizá la mayor presión y desprestigio a la que se puede ver sometido. Por eso quizá surge la tentación de impedir su ejercicio como derecho legítimo y convertirlo en delito. Si se reprime, piensan quienes pretenden criminalizar este derecho humano, se justificará legalmente, lo cual no implica que será legítimo.

Se trata de toda una corriente autoritaria que desde el poder no se cansa de hablar de la "aplicación del estado de derecho" a quienes violen la ley, en una especie de positivismo jurídico autoritario que se abstrae del concepto mismo de Estado de derecho, democrático y constitucional, cuyos límites son justamente los derechos individuales y una de sus misiones más importantes, precisamente, es garantizar su ejercicio a los miembros de su comunidad.

Esa corriente autoritaria se abstrae, igualmente, de la legitimidad del derecho.

Justamente un connotado panista⁵ escribió contra el autoritarismo legalista que confunde lo legal con lo legítimo y que en ello basa las pretensiones autoritarias para querer sustituir con la fuerza lo que el pueblo no ha legitimado:

El principio en el que se fundamenta este tipo de Estado es el de legalidad, conforme al cual todos sus actos deben ajustarse a las leyes dictadas por organismos legalmente constituidos. Esta expresión sólo nos indica un sentido estrictamente jurista de legalidad positiva, el cual supone una actitud de regularidad jurídica, pero no necesariamente el reconocimiento de todos los derechos de los gobernados.

No basta la simple legalidad formal para que el gobierno del Estado se justifique éticamente. La historia y la realidad actual nos ilustran numerosos casos de gobiernos autoritarios, totalitarios o de dictaduras —más o menos perfectas— que, con base en las leyes positivas o en estructuras o instituciones públicas diseñadas desde o para el poder, han mantenido el status quo y cometido graves arbitrariedades o inclusive los peores crímenes o las más dolorosas injusticias.

En una expresión más elaborada y más coherente, el Estado de derecho se manifiesta como una estructura constitucional y un conjunto de procedimientos tendentes a asegurar el respeto de los derechos fundamentales de los ciudadanos y a evitar los excesos de poder. Este modelo político-social es, por lo menos, un paradigma, un ideal de sistema político y de convivencia social. Sólo cuando hay una participación racional, bien cultivada y libre de los ciudadanos para integrar los órganos representativos del gobierno, y un constante recurso de éstos a la base popular del consentimiento se puede construir una comunidad social y políticamente fundada en la ética, como condición esencial para la búsqueda del

bien común. En el fondo de lo que se trata es de reconocer la universalidad de los derechos humanos y la necesidad de su consenso, para legitimar los actos de gobierno en un régimen democrático.

Entonces, el Estado de derecho no se agota en la mera legalidad formal –en la simple *rule of law*–, sino que se apoya en una concepción ética de la política y del derecho, es decir, en la consideración del derecho positivo al servicio de los valores jurídicos de la seguridad y de la justicia. Pero estos valores, a su vez, están relacionados con los valores morales de la sociedad y orientados al bien supremo de la persona y a la realización plena de sus fines existenciales.

Para poner en práctica estos valores, el estado de derecho debe convertirse en un Estado social y de justicia. Defensa de los derechos humanos, subsidiaridad, solidaridad, justicia social, representación y justicia expedita en los tribunales, seguridad pública y jurídica, deben ser, entre otros, imperativos de un genuino Estado social y democrático de derecho, que no tendrá sustancia si no contiene el ingrediente propio de la democracia liberal, a saber, libertad integral con responsabilidad.

(...)

El derecho a la fuerza ha sido una constante en la historia, recurso invocado hasta la necesidad por los defensores de un orden autoritario. Sin embargo, la fuerza del derecho (positivo) y, como expresión más moderna el derecho al derecho, es aún fórmula insuficiente para resolver al mismo tiempo que el problema de la seguridad de Estado, el de su justicia. El peligro de sacralizar la ley como norma de la justicia es que deviene en una especie de de funcionalismo jurídico, esencia del positivismo del mismo nombre, el cual esconde cierta "re-divinización" del poder y de quienes lo detentan, poder que se entiende, en este contexto, como *causa sui*.

Qué lejanos están de este ex diputado panista los otros que proponen seguir convirtiendo el derecho en las normas para la defensa del aparato gubernamental en vez de elaborar los preceptos para el ejercicio de los derechos del pueblo.

El reto de los gobiernos democráticos, de un estado de derecho democrático, cuyos límites son las normas constitucionales, insistimos, es garantizar las libertades de las personas, más aún sus libertades democráticas.

La presente iniciativa busca, precisamente, inhibir la tentación autoritaria de que los gobernantes utilicen la fuerza pública en contra de manifestaciones pacíficas, como ha ocurrido en el pasado, mediante la sanción de dicha conducta y la instrucción expresa de legislar en materia penal y de responsabilidades de servidores públicos determinando la destitución e inhabilitación en esos casos e instruyendo la implementación de un procedimiento que incluso se inicie de oficio para la declaración de procedencia de que ha lugar a proceder penalmente en el caso de que tenga fuero constitucional el servidor público que haya dado la orden de reprimir a los manifestantes.

Asimismo, se separa en una segunda parte la garantía de derecho a la información que también se encuentra contenida en el propio artículo 6o. constitucional, respetando el contenido de la reforma aprobada ya por el Congreso de la Unión y la mayoría de las legislaturas de los estados, actualmente en trámite para su publicación por el Ejecutivo federal.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, me permito presentar ante la honorable Comisión Permanente la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para garantizar la libre manifestación de ideas.

Único. Se reforma el 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, **en cuya situación será sancionado exclusivamente el infractor. Será causa grave de responsabilidad penal y ameritará destitución e inhabilitación para ejercer cargos públicos, ordenar el uso de la fuerza pública, civil o militar, contra manifestaciones pacíficas. La ley garantizará que en esa circunstancia se inicie de oficio un procedimiento expedito de declaración de procedencia.**

El derecho a la información será garantizado por el Estado. Para el ejercicio de este derecho, la federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases:

I. a VII. ...

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 dispondrá de treinta días naturales para adecuar la legislación federal penal y en materia de servidores públicos que proceda conforme al presente decreto.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas dispondrán de noventa días naturales para realizar las adecuaciones a la legislación local constitucional, penal y en materia de servidores públicos que proceda de acuerdo con el presente decreto.

Notas

1) Villanueva Albarrán, Gerardo, iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 8o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para regular el derecho de petición, Gaceta Parlamentaria, número 2297, 16 de julio de 2007 [en línea], Cámara de Diputados, México, [citada el 16 de

julio de 2007], formato html, disponible en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>

2) Presentación de campaña "No seas parte del caos", Partido Acción Nacional en el Distrito Federal, 4 de julio de 2007 [en línea], México [citado el 16 de julio de 2006], formato html, disponible en Internet: <http://www.df.pan.org.mx/bol07/julio/4julio.html>

3) El 1 de julio de 1988 la revista oficial del Partido Acción Nacional presumía haber "estrangulado" el 28 de mayo anterior "70 de las 75 carreteras principales del país", "en apoyo al pueblo de Monclova" contra el fraude electoral. La Nación. Órgano del Partido Acción Nacional, 1 de julio de 1988, pp. 10 y 11.

4) En la transcripción del artículo se anota en cursiva el contenido de la reforma aprobada por el Congreso de la Unión el 24 de abril de 2007. Actualmente, se encuentra sometido a la aprobación de los Congresos de los Estados. Gaceta Parlamentaria [en línea], Cámara de Diputados, número 2204-II, 1 de marzo de 2007 [citada 5 de julio de 2007], México, formato html, disponible en Internet: <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

5) Abascal Carranza, Salvador, "Derechos humanos, seguridad y justicia", en Peñaloza, Pedro José y Garza Salinas, Mario A. (coords.), Los desafíos de la seguridad pública en México [en línea], México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002 [citado el 7 de mayo de 07], Serie Doctrina Jurídica (número 20), formato pdf, disponible en Internet: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/78/dtr/dtr14.pdf>, ISBN 970-32-0234-9, pp. 19-21.

Salón de sesiones de la honorable Comisión Permanente, a 25 de julio de 2007.

Diputado Gerardo Villanueva Albarrán (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 25 de 2007.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 64 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DE LA DIPUTADA MARÍA ELENA ÁLVAREZ BERNAL, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 31 DE JULIO DE 2007

La suscrita, diputada María Elena Álvarez de Vicencio, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, presenta iniciativa de reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo a la siguiente

Exposición de Motivos

Profesionalizar y hacer más eficiente la labor del Congreso, permitiendo el pleno desarrollo de sus facultades constitucionales, aun en condiciones difíciles para el acuerdo, es el reto fundamental que se observa en materia de modernización legislativa.

La irrupción, en recientes años, de fuerzas políticas distintas y la falta de una carrera parlamentaria por la imposibilidad de reelección inmediata de los legisladores han incidido como factores sustanciales en el manejo de múltiples funciones parlamentarias, donde la buena voluntad y mejor disposición para hacer bien las cosas a favor de México han sido superadas por la impericia y falta de operación política adecuada en los trabajos de asamblea, de comisiones, comités y órganos de gobierno de las Cámaras.

En los inicios del régimen constitucional el Parlamento se organizó de acuerdo con la idea de asamblea única (colegio único), pero esta forma organizativa presentó inconvenientes desde el punto de vista funcional y operativo. El trabajo era lento, el análisis superficial y la deliberación áspera; por ello el principio de división del trabajo llegó al Parlamento para contribuir a que la institución fuese más dinámica, y sucedió entonces cuando la mayor parte de los parlamentos se organizaron en secciones y comisiones.

Las comisiones constituyen, junto con los grupos parlamentarios o bancadas, el principal recurso organizacional con el que cuentan las asambleas legislativas. Su forma de trabajo es más ordenada y productiva que la del Pleno. Su constitución introduce racionalidad en la función legislativa a través de la especialización en el conocimiento de los asuntos.

Permiten la diversificación funcional de las actividades de las asambleas y atemperan las confrontaciones entre legisladores de partidos o grupos contrarios.

Cuando las comisiones son estables e independientes son esenciales para el desarrollo de la especialización, profesionalización y acumulación de experiencia entre los legisladores.

Hablar de fortalecer los Congresos pasa necesariamente por el trabajo de comisiones, que requieren nuevos diseños para aquilatar el cumplimiento de sus trascendentales funciones.

Reducirlas para vigorizar su ámbito de influencia y ejercicio de control programático y presupuestal de los distintos ramos de la administración pública es una medida que, siendo necesaria, no guarda oportunidad con el momento político actual. Es preciso recordar, para sustentar lo anterior, que los ajustes a prerrogativas o espacios de operación de los legisladores, histórica y generalmente se han sucedido al finalizar las legislaturas y no al inicio de éstas.

Detallar de manera explícita los alcances de peticiones de datos y demás solicitudes de información a fin de que se conozca de primera fuente, la forma en que evolucionan y cobran vigencia las determinaciones y políticas públicas del país.

Reglamentar las comparecencias como un verdadero acto de rendición de cuentas y ser actor permanente de relaciones Ejecutivo-Legislativo son sólo algunos ejemplos de cambios por realizar en el mediano plazo, dentro de los trabajos de la reforma del Estado.

Sin desconocer la importancia de los cambios antes descritos, deseo ocuparme, en este mismo aspecto de fortalecimiento de las comisiones, del componente ético que obliga a los parlamentarios que son parte de las distintas comisiones con que cuentan las Cámaras, a cumplir un mínimo de deberes respecto del órgano colegiado.

Es la asistencia, además del interés y conocimiento de los asuntos por deliberar, la materia prima básica del legislador que busca la profesionalidad y especialización que aportan el trabajo en comisiones.

Lamentablemente la proliferación de comisiones ha obligado a los grupos parlamentarios a llenar las cuotas que la proporcionalidad y mínima representación les confiere, con congresistas poco interesados en algunos temas, lo que ha traído como consecuencia el desdén y, en algunos casos, franco abandono de las tareas que se llevan a cabo en determinadas comisiones.

Muy grave considero que, aun sin haberse completado el primer año de la legislatura, se presenten cancelaciones reiteradas a las reuniones de comisión por no alcanzarse el quórum. Esta circunstancia generalmente se presenta durante el último tercio del periodo legislativo, por lo que hemos promovido, en la Cámara de Diputados, la vigencia de un acuerdo que permita a las comisiones sesionar con los verdaderos interesados en el trabajo de éstas sin estar sujetos a la asistencia de quienes forman parte de comisiones sólo por cumplimiento de cuotas partidistas.

Esta situación no es exclusiva de nuestro país, y se pueden observar distintas medidas que han adoptado diferentes parlamentos con el propósito de combatir el ausentismo y la negligencia en el manejo de los asuntos de comisión.

Dentro de éstas destacan la asignación a una o dos comisiones como máximo para que un legislador tenga posibilidad de cumplir esta función, que es a la vez derecho y deber.

Los países de la Commonwealth y algunos más seguidores del modelo *westminster* se inclinan por figuras como el comisario de ética o la actuación del *whip* (látigo) para imponer la disciplina parlamentaria a los miembros del Parlamento, censurando el incumplimiento del trabajo en comisiones como pérdida de la confianza, que puede dar lugar a la destitución del parlamentario de su cargo en comisión.

Otras soluciones pasan por los comités de ética, que generalmente se aplican en sistemas presidencialistas y que buscan sobre todo inhibir la omisión legislativa, procurando la atención de los legisladores sobre las atribuciones propias.

Por ello, proponemos que se evite importar figuras que, aunque valiosas en el exterior, son de difícil aplicación en el interior, y que en concordancia con nuestro marco institucional se reforme el artículo 64 de nuestra Carta Magna, para extender la sanción ya existente para la inasistencia al Pleno a quien no concurra a las reuniones de comisión.

En el pasado y el presente la amenaza sancionatoria con fuerza pecuniaria no ha sido suficiente para obligar a los legisladores a disminuir la inasistencia o bien procurar la justificación correspondiente; por lo que la simple medida trasladada del Pleno a comisiones resulta insuficiente para combatir la irregularidad.

En tal sentido, se adiciona un párrafo al artículo en comento para establecer la pérdida del cargo de integrante de comisión al legislador que, sin causa justificada, se ausente de los trabajos de comisión en dos o más ocasiones consecutivas.

La aplicación en particular de esta última medida posibilitará que los verdaderos interesados en concurrir a las reuniones y participar activamente del trabajo de comisiones logren sacar adelante los compromisos establecidos por la agenda legislativa en tiempo y forma, sin anclar sus deberes a la inexperiencia o desinterés de quienes siendo integrantes de comisión no acuden a las reuniones para las que han sido convocados formalmente.

Debo aclarar que modificaciones posteriores a la reforma constitucional que se propone deberán incluir dispositivos en el estatuto de los parlamentarios que se inscriban como capítulos en una Ley del Congreso.

Entre las conductas a reglamentar se destaca que los diputados y senadores tienen el derecho y el deber de asistir con voto a las sesiones del Pleno de sus respectivas Cámaras y a las de las comisiones de las cuales formen parte.

Asimismo, tienen derecho a formar parte de al menos una comisión legislativa y a ejercer las facultades y desempeñar las funciones propias de su condición de legisladores.

Si un diputado o senador tuviere interés personal en algún asunto deberá manifestarlo a la junta directiva de la comisión respectiva y excusarse de participar en él.

La mesa directiva de cada Cámara hará cumplir las normas sobre disciplina de sus legisladores. Tendrá facultades para fijar las sanciones que en su caso deban aplicarse a los legisladores que se aparten de las disposiciones legales y reglamentarias.

Sin ser todas, las anteriores propuestas serán parte de la reflexión legislativa que busca, ante todo, hacer ágil y eficiente el trabajo de comisiones, por el bien del Congreso de la Unión y la salud de la república.

Por lo antes expuesto se propone proyecto de decreto para lograr la modificación del artículo 64 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 64

Los diputados y los senadores que no concurran a una sesión, sin causa justificada o sin permiso de la Cámara respectiva, no tendrán derecho a la dieta correspondiente al día en que falten.

Igual sanción recibirán los legisladores que falten a la reunión de comisión de la que formen parte. Tratándose de dos o más faltas consecutivas sin causa justificada dejarán de formar parte de la comisión correspondiente.

Transitorio

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

Diputada María Elena Álvarez Bernal (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 31 de 2007.)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN VI DEL APARTADO A DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL ARTÍCULO 2o., FRACCIÓN V, DE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO FORESTAL SUSTENTABLE, RECIBIDA DEL DIPUTADO JOEL GUERRERO JUÁREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 31 DE JULIO DE 2007

El suscrito, diputado Joel Guerrero Juárez, presidente de la Comisión Especial de atención a pueblos que viven del bosque de la LX Legislatura, en nombre de los integrantes de esta comisión y en uso de las facultades que le confieren los artículos 71, fracción II, y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y 56 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, presenta a esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma la fracción VI del inciso A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 2o., fracción V, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

De acuerdo con el Inventario Nacional Forestal, la superficie forestal de México es de 141.7 millones de hectáreas, de las cuales 56.8 están formadas por bosques y selvas y otros tipos de vegetación tropical; las zonas áridas representan 58.4, mientras que las de humedales ascienden a 4.1 y las áreas forestales degradadas llegan a 22.4 millones de hectáreas.

Las regiones forestales degradadas y no degradadas están habitadas por 13.5 millones de personas, con importante presencia de grupos étnicos con altos índices de marginación y pobreza.

De las 56.8 millones de hectáreas de bosques y selvas, 45.5 son propiedad de ejidos y comunidades, lo que representa más de 80 por ciento, 8.5 millones son áreas naturales protegidas y 2.8 son propiedad privada. De todas, cerca de 9 millones tienen algún manejo forestal. Esto es, cerca de 80 por ciento no se encuentran bajo algún ordenamiento que propicie racionalidad en el cuidado de bosques y selvas del país.

El grupo G-Bosques, constituido por comunidades forestales, organizaciones nacionales de productores forestales y organizaciones no gubernamentales, asevera que el país tiene en su territorio cerca de 30 mil ejidos y comunidades, y de éstos 8 mil cuentan con terrenos forestales. De ellos, sólo 2 mil 400 tienen programa de manejo forestal. De esos centros de población, 82 por ciento renta áreas susceptibles de explotación, especialmente a empresas mercantiles. El problema es que la mercantilización de tierras boscosas se ha traducido en el fenómeno de devastación de recursos forestales de México. Ésta es una reflexión que nos lleva a valorar los resultados de la ley de 1992 en materia agraria.

Cada año son devastadas entre 500 y 600 mil hectáreas, lo cual significa que en los próximos 20 años duplicaríamos los espacios forestales degradados. La tendencia que aquí describimos está acompañada por descontroles y falta de congruencia en decisiones de política forestal, así como la búsqueda indeclinable del dueño del bosque por lograr mayores rendimientos en sus parcelas, dados los parámetros en que se mueve la irracionalidad económica del mercantilismo en el campo.

La Ley Agraria de 1992 vuelve a plantearse como una necesidad de evaluar ese proyecto institucional después de más de una década de su aprobación, cuando se auguraba el supuesto de garantías de bienestar social entre comunidades indígenas y campesinas según la hipótesis de que la renta parcelaria de bosque traería a la comunidad del campo riqueza y prosperidad. La realidad es otra. La renta o venta del bosque se hace con resultados desfavorables para el indígena y su familia.

El escenario es de un marcado desorden social generado por la tala inmoderada e ilegal, que llega a cerca de 7 millones de metros cúbicos anuales.

Se nos presenta un panorama más sombrío si observamos que la vieja práctica obsesiva de ampliar terrenos a la producción ganadera no ha disminuido, afectando irremediamente aspiraciones de que los bosques sean racionalmente explotados y renovados. Entonces, con toda insatisfacción por el tiempo pasado, aseveramos que el fenómeno tradicional de ganaderización por vía del desmonte no ha podido ser modificado por los gobiernos como se supuso con la Ley Agraria de 1992.

En el tema de la ecología, la deforestación llega a tasas de 2 por ciento anual a escala nacional, y en algunas regiones alcanza cerca de 5 por ciento. Esto también es de relevancia por los efectos negativos causados a la ecología. Los suelos se mueven de su lugar original y los bosques diariamente pierden su valor biológico al degradarse manantiales y disminuir filtraciones que son parte de la función del bosque de proveer de agua a las poblaciones.

Lo malo del asunto es que nuestros gobiernos no han tomado ni toman medidas de política permanente para atacar esta problemática y proteger el ambiente. Seguramente el país reaccionará tarde ante estas expectativas de degradación del hábitat y la pérdida de ecosistemas por la deforestación irracional de nuestros bosques.

En el otro ángulo de beneficios y perjuicios de la reforma de 1992 nos encontramos con el negocio de empresas inmobiliarias que a gran escala han traído excelentes rendimientos económicos a las compañías comercializadoras a cambio de la pobreza que generan para grandes grupos de campesinos que transfieren tierras boscosas en condiciones muy por debajo de las ganancias de complejos empresariales que construyen y venden excelentes condominios de vivienda para personas de altos recursos y clases medias multiplicando geoméricamente los rendimientos de sus inversiones.

La reflexión lógica se haría sobre el tipo de orden social que generó la reforma agraria, pues ahora vivimos una realidad de pueblos desolados y abandonados y un fenómeno infrenable de migración de los pueblos indígenas y campesinos, así como sociedades

insertas en el narcotráfico y envueltas en la encrucijada de los padres de familia que, con profunda tristeza, ven a sus hijos integrados a las redes de narcotraficantes y que ahora son perseguidos por las fuerzas armadas del gobierno que se encuentra al frente de las instituciones de la república.

En términos sociales, desde 1992 observamos mayor incidencia de la pobreza alimentaria, de capacidades y patrimonial en el campo. Esto quiere decir que desde la emisión de la Ley Agraria, los indígenas y los campesinos no indígenas mexicanos se alimentan menos y en peor calidad, y cada vez menos compatriotas asisten a la escuela y su acceso a servicios de salud sigue una tendencia descendente. De igual manera, según datos del INEGI, en promedio las familias de ejidatarios y comuneros adquieren menos vestido, vivienda y servicios de transporte. Estos datos muestran resultados distintos de los que supuestamente se alcanzarían cuando se aprobara la Ley Agraria de 1992. Sobre todo se destaca la explosión de la pobreza en poblaciones indígenas, que en su mayor parte poblaban o habitan en el bosque mexicano. Según el especialista Fernando Cortés, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, entre 1994 y 1996 la proporción de pobres creció en 75.4 por ciento, el de capacidades también aumentó en 54 por ciento y el de patrimonio en 31.

Ese fenómeno coincidió con una extraordinaria exportación de la pobreza del campo a la ciudad. Como es obvio, las zonas urbanas empezaron a resentir el impacto de la pobreza rural. Lo cierto es que en estos años hubo un hundimiento a la miseria de grandes capas de grupos indígenas y campesinos. En este fenómeno tuvo que ver la mercantilización de las tierras de bosques que vuelve a vaciar territorios, expulsa a personas constantemente y aumenta los ejércitos de obreros precarizados. Esto es, el reacomodo empresarial del espacio y control sin miramientos del esfuerzo humano. Pero también es la inadecuada estructuración institucional para hacer frente a problemáticas que la ley no previó.

Esa situación debe ser motivo de análisis de esta soberanía, pues no se puede aceptar que se abandone el intento de desalentar la migración y evitar el crecimiento urbano. Eso es cinismo y comodidad de la irracionalidad economicista que puntualmente se acomoda al círculo vicioso de pobreza-emigración-remesas económicas. Por eso requerimos otra mentalidad. Debemos estar conscientes de que el mercantilismo no regularizado de nuestros bosques con su voracidad está provocando el impulso migratorio como efecto directo del saqueo, del abandono y de la devastación de las zonas boscosas del país.

Esa tendencia merece corrección por parte del Congreso de la Unión. Debemos comprender que el arrasamiento de bosques repercute en las ciudades, pues el crecimiento urbano y sin control crea problemas de sustentabilidad con efectos en el campo y la ciudad, pues vivimos un mismo mundo interrelacionado ecológicamente.

Si no detenemos la tendencia, el daño será mayor. Tan sólo pensemos que en los próximos 20 años la población urbana del país se duplicará. Tan sólo pensemos que el mercantilismo extremo en zonas boscosas está repercutiendo en la programación de muerte al habitante del bosque y sus familias, incluyendo sus estrategias de supervivencia, creatividad y dignidad humana.

La incorporación al narcotráfico de los jóvenes hijos de nuestros habitantes de los bosques es una manifestación de esta atrofia social soportada en el mercadeo de tierras. ¿De qué otra cosa podrían vivir si la Ley Agraria propicia que abusen de la ignorancia de sus padres, que rentan sus tierras para los especuladores y saqueadores de nuestras zonas boscosas? Ya lo comentamos: el indígena pobre no cuenta con los conocimientos adecuados ni las capacidades suficientes para rentar su parcela favorablemente y es víctima de especuladores mercantilistas, que no se detienen a considerar que la reforestación les es tan vital como para los que habitan el bosque, a quienes timan y engañan para sacar grandes tajadas de lo que el especulador denomina "excelentes negocios".

Esto es observable por otros seres humanos que ven con resentimiento sus situaciones de supervivencia y no asimilan un futuro tan incierto como el de sus padres.

Entonces, es obvio el agotamiento de los jóvenes ante la falta de expectativas, pues las riquezas de sus tierras se las llevan otros, dejando pobreza en sus hogares y un total decaimiento, triste pero real, de sus posibilidades de supervivencia. Los jóvenes habitantes del campo se han cansado de vivir en la miseria generación tras generación. Así sobrevivieron sus antepasados, bisabuelos, abuelos y padres; y ahora, es obvio, el joven habitante del bosque no acepta ese destino en la estratificación social que le es gravemente adverso.

Correspondiendo a esta problemática, la Comisión Especial de atención a pueblos que viven en el bosque presenta la siguiente reflexión, en función de la facultad que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos "otorga a la nación de ejercer el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana".

Conocemos la imperiosa necesidad de que se diseñe un mecanismo para el campo que nos permita precisar los efectos del ordenamiento social de los pueblos que viven en el bosque que trajo consigo la Ley Agraria aprobada en 1992, así como de las instituciones que fueron generadas, como la propia Secretaría de Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, el Registro Agrario Nacional, el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, el Tribunal Agrario y las propias del sector forestal.

Destaquemos también algunas de las potencialidades que el manejo forestal comunitario generaría en beneficios diversos a los habitantes del bosque: incrementa posibilidades de empleo, hace crecer las economías locales, aumenta la productividad, mejora salarios, aprovecha racionalmente los recursos maderables y no maderables, y –como consecuencia– evita la migración y que los hijos de campesinos se incorporen a las bandas de narcotraficantes.

Por eso, con las potencialidades de los pueblos que viven del bosque podremos hacer un reordenamiento a fondo de la normatividad y someter a una evaluación profunda la Ley

Agraria de 1992 y el presumible desorden social que ha causado a las comunidades indígenas y campesinas. En materia de bosques, requerimos retomar la dirección y el control de procesos orientados a conservar y proteger las zonas boscosas, evitando prioritariamente la deforestación y el desmedido y desequilibrado cambio de uso de suelo que conlleva espectaculares negocios acompañados con desequilibrios sociales expresados en más y más pobreza que se corresponden con pequeños grupos no campesinos que se enriquecen más y más.

Estamos pensando reconstruir el orden en la sociedad rural, preservando la salud de los afluentes de agua, conservando los bosques, manteniendo la biodiversidad, generando racionalidad en los mercados de maderas cuyos beneficios sean aprovechados equitativamente por ejidatarios y comuneros, reducir los riesgos de incendios y controlar la tala ilegal.

Con esos propósitos, que le dan sentido a esta iniciativa, nos ajustamos a los principios constitucionales del artículo 27, que considera dictar las medidas necesarias para establecer provisiones, usos, reservas y destinos de los bosques. De igual manera, pensamos en preceptos que obligan a regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población para desarrollar la silvicultura evitando destruir elementos naturales, protegiendo integridad de la tierra boscosa donde habitan grupos indígenas. Atendemos a derechos que constitucionalmente se otorgan a indígenas que habitan en el bosque del país, particularmente por lo que hace a la preservación de naturaleza y de recursos naturales que se encuentran en sus tierras o en la totalidad del hábitat que ocupan o disfrutan y cuidar que disfruten de éstos.

A esos preceptos de potencialidad y de cumplimiento de la Constitución responde la propuesta que hoy presento a esta alta soberanía:

Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona la fracción VI del inciso A del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 2o., fracción V, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable

Artículo Primero. Se reforma el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

A.

I. a V. ...

VI. Acceder, con respeto de las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y de las leyes de la materia, así como de los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, **garantizando en todo momento el desarrollo sustentable y preservación de bosques y selvas**, salvo los que corresponden a las áreas

estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos, las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 2o., fracción V, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, para quedar como sigue:

Artículo 2o.

I. a IV. ...

V. Respetar el derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales de los lugares que ocupan y habitan las comunidades indígenas en los términos del artículo 2o., inciso A, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y demás normatividad aplicable.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a los 31 días del mes de julio de 2007.

Diputado Joel Guerrero Juárez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 31 de 2007.)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, SUSCRITA POR LA DIPUTADA ANA YURIXI LEYVA PIÑÓN, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 31 DE JULIO DE 2007

El Congreso de la Unión tiene, entre otras, la facultad de aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos de la Federación, también de legislar respecto de diversos tópicos que inciden en el ejercicio del gobierno y de sus políticas públicas. Por otro lado, dentro de sus atribuciones se cuentan las de fiscalizar la función pública, y la de vigilar la aplicación del gasto público.

En un régimen democrático con un sistema de auténtica división de poderes, la representación nacional tiene la potestad de llamar a comparecer a funcionarios del Ejecutivo federal, en un ejercicio de rendición de cuentas, a fin de conocer del desempeño de la administración pública federal, de la función pública, de la ejecución de programas, así como del ejercicio del gasto público. A más de ello, en un esquema de cooperación de poderes, puede citar a comparecer a funcionarios del Poder Ejecutivo para investigar el funcionamiento de diversas dependencias, así como para conocer la posición del ejecutivo respecto de asuntos que incidirían sobre los temas que les atañen.

En México, después de la elección federal de 1997, el partido que detentó la Presidencia de la República, hasta entonces, perdió la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados. A partir de entonces, y hasta la fecha, ningún partido ha podido conseguir la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, incluso en la elección federal de 2000, cuando se dio la alternancia en la presidencia, y también en la elección federal de 2006, el titular del ejecutivo ha carecido de mayoría absoluta de su propio partido al menos en la Cámara de Diputados, hoy incluso en ambas cámaras.

En sistemas políticos con realidades como la descrita anteriormente, la rendición de cuentas deja de ser un acto protocolario para devenir un mecanismo eficaz de control político, es decir, un contrapeso al poder del Poder Ejecutivo; pero una rendición de cuentas efectiva requiere de veracidad en la presentación de los servidores públicos ante el Congreso, y de consecuencias para quien se conduzca con falsedad.

El artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha sido reformado en tres ocasiones anteriores, en los años 1974, 1977, y 1994; de ellas sólo la primera es una aproximación a una práctica republicana de rendición de cuentas que obliga a los encargados de despacho a comparecer para dar cuenta del estado que guardan los negocios públicos de los que son responsables. Sin embargo, presentarse ante el Congreso y rendir información falsa no contempló sanción alguna.

Hace ya más de treinta y tres años de aquella reforma, periodo en el que México ha visto cambiar muchas cosas en el sentido de un estado democrático, sucesivas reformas

electorales, que han hecho posible la manifestación de la pluralidad política del país, el acceso de diversas fuerzas políticas a la representación nacional y al gobierno en sus diversos niveles, que se ha traducido en una nueva realidad política que no se ha traducido en adecuaciones en el marco jurídico del Estado mexicano.

El Poder Legislativo tiene hoy un mayor peso, y aspiramos a fortalecerlo aun más, se discute en estos días la reforma del Estado, y es en este marco que propongo esta modificación constitucional, con el ánimo de contribuir a una mejor gobernabilidad, a mejores equilibrios entre los Poderes de la Unión, a una mayor transparencia y utilidad de la rendición de cuentas. Es un primer acercamiento, habremos de ir más allá, cuando podamos distinguir en el Poder Ejecutivo la figura de jefe de Estado, de la de jefe del Gobierno.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente 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...

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 servidores públicos que comparezcan ante el Congreso de la Unión, ante cualquiera de sus Cámaras o ante cualquiera de sus comisiones, lo harán bajo protesta de decir verdad. El servidor público que se dirigiese con falsedad incurrirá en responsabilidad en los términos del Título Cuarto de esta Constitución, y le serán aplicables las sanciones que al respecto establezca la ley reglamentaria.

Las Cámaras...

Transitorio

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

Dado en la sede de la Comisión Permanente del Honorable Congreso de la Unión, a 31 de julio de 2007.

Diputada Ana Yurixi Leyva Piñon (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 31 de 2007.)

QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA ELEVAR A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, SUSCRITA POR LAS DIPUTADAS CLAUDIA LILIA CRUZ SANTIAGO E IRENE ARAGÓN CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, Y RECIBIDA EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 31 DE JULIO DE 2007

Con fundamento en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, las que suscriben, diputadas Claudia Lilia Cruz Santiago e Irene Aragón Castillo, a nombre del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, en el marco de la reforma del Estado presentan a esta soberanía iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de elevar a rango constitucional los principios de la democracia participativa al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Consideraciones generales

Hoy en México no existe un cabal Estado democrático. Los significativos avances que la república ha logrado para garantizar elecciones libres y equitativas contrastan con las contradicciones del sistema de partidos, la ausencia de propuestas de solución a los graves problemas que enfrenta el país, el alejamiento de los ciudadanos, la desconfianza que estos les tienen y que expresan, entre otras formas, con la abstención en los procesos electorales. Resultan insatisfactorios también el alto costo que la operación de los partidos y los procesos electorales tiene para los contribuyentes, y el manejo poco transparente de los recursos. El Código Federal Electoral aún es imperfecto e insuficiente.

La república está definida constitucionalmente como una democracia representativa, pero existen diversas limitaciones como la ausencia de mecanismos de rendición de cuentas de los legisladores y de administradores públicos, de exigibilidad de los derechos y de evaluación ciudadana de las políticas. En este marco, los ciudadanos padecen fuertes restricciones en el ejercicio de sus derechos humanos, sociales y políticos, y carecen de instancias y procesos adecuados para participar en las decisiones fundamentales que los afectan.

México dista mucho de ser una república federal como lo establece la Constitución: persiste la preeminencia del ejecutivo federal, la carencia de mecanismos de participación de los estados y municipios en la definición de las políticas federales, la inequidad del desarrollo entre regiones, el centralismo fiscal y presupuestal y la debilidad de los municipios.

En las últimas décadas, los gobiernos propiciaron que algunas de las áreas de la administración pública fueran penetradas por la corrupción y prácticas cuyo fin es el enriquecimiento ilícito de quienes detentan los principales cargos; mantuvieron en lo fundamental una relación con los gobernados caracterizada por prácticas burocráticas, autoritarias, patrimonialistas y clientelares, cuyo costo es muy elevado con relación a sus resultados y a su ínfimo grado de eficiencia. Los gobiernos conforman los mandos superiores con criterios personalistas y partidistas, mas no de aptitud ni capacidad, y los funcionarios medios carecen de estabilidad, seguridad y posibilidades de calificación y mejoramiento laboral.

El Poder Legislativo, cuyo mayor avance es la conformación política plural que le permite servir de contrapeso al ejecutivo, no cuenta con la confianza plena de los ciudadanos debido a la débil relación entre electores y elegidos y a la ausencia de rendición de cuentas, el limitado tiempo de trabajo anual de los órganos legislativos, su falta de iniciativa para legislar autónomamente sobre los problemas nacionales fundamentales, y la inexistencia de capacidad popular para impulsar iniciativas legislativas.

Debemos lograr una democracia representativa plena y transitar hacia una democracia participativa, en la cual los ciudadanos participen activa y libremente, en forma institucionalizada o autónoma, en las decisiones fundamentales que les conciernen; tengan el derecho y el deber de evaluar el desempeño de sus gobernantes, legisladores y representantes políticos y en su caso revocar su mandato, así como la posibilidad legal de impulsar iniciativas desde la sociedad.

Construir esta democracia supone una profunda transformación del viejo régimen político, por lo que en el marco de la reforma del Estado es necesario revisar y modificar la actual Constitución Política con la participación y aprobación directa de los ciudadanos.

Se requiere reformar la legislación electoral y el sistema de partidos políticos para garantizar la equidad en la competencia; eliminar restricciones a las alianzas y coaliciones, incorporando las candidaturas ciudadanas a la legislación electoral; regular las precampañas; suprimir la cláusula de gobernabilidad en la formación de los órganos legislativos; reducir el costo de la operación de los partidos y de la realización de los procesos electorales; prohibir la venta libre de tiempos para propaganda política en los medios electrónicos de comunicación, y conferir al Estado la facultad de asignar tiempos equitativos para todos los partidos y candidatos contendientes; y reglamentar el uso de materiales no biodegradables como el plástico en la publicidad electoral.

Es necesario consolidar un sistema plural de partidos políticos; facilitar el registro de partidos políticos nacionales, estatales y municipales, estableciendo en la ley los requisitos para que tengan acceso al financiamiento público, el que no debe concederse por el simple hecho de obtener un registro, sino cuando el nuevo partido obtenga el porcentaje que marque la ley para conservar el registro; cuidar que la legislación no propicie la intromisión del Estado en la vida y en las decisiones internas de los partidos; garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos y erradicar las prácticas electorales fraudulentas.

Se necesita alcanzar una verdadera autonomía municipal y una efectiva soberanía estatal, en el marco de un federalismo equitativo; realizar una reforma hacendaría que garantice más equidad en la distribución de los recursos entre federación, estados y municipios; establecer criterios redistributivos de las funciones y responsabilidades, así como del gasto público entre las regiones; renegociar la deuda interna y externa de los estados; programar y promover el desarrollo regional equitativo; planear el desarrollo con la participación de todos los ámbitos de gobierno; y coordinar las acciones concurrentes entre estados y federación.

Se debe impulsar una profunda reforma de las instituciones del Estado, condición imperativa para tornarlo democrático, eficiente y transparente. Un criterio rector de esta reforma debe ser garantizar por todos los medios la separación real y plena de los tres poderes del Estado: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Esta reforma debe considerar la democratización del poder ejecutivo y del ejercicio mismo del poder, para lo cual se propone establecer un régimen de gobierno de gabinete o semipresidencial, en el que un jefe de gabinete propuesto por el presidente y aprobado por el Congreso, coordine las actividades del gabinete de secretarios de Estado, lleve la relación del ejecutivo con el legislativo y sea, al igual que los secretarios de Estado, responsable ante el Congreso.

Debemos combatir la corrupción en las instituciones públicas y privadas de arriba hacia abajo, al exigir y reglamentar la rendición de cuentas, la transparencia de la información y las contralorías y auditorías ciudadanas; someter a los funcionarios, desde el presidente, a la ley, creando mecanismos judiciales y políticos que lo garanticen; asegurar la autonomía e independencia del ministerio público con relación al poder ejecutivo, partiendo de la elección directa de sus titulares –procurador general de la república y procuradores estatales de justicia– por los ciudadanos, lo que sería un paso hacia la despolitización de la persecución del delito.

Es necesario erradicar el patrimonialismo y el clientelismo en el funcionamiento de los poderes del Estado; lograr que este actúe al servicio de los ciudadanos y no de sí mismo; y procurar que toda la administración pública sea eficiente y transparente, rinda cuentas periódicamente a la sociedad y sea vigilada por ella. Con estas premisas podremos consolidar el servicio civil de carrera para construir una estructura administrativa estable, despartidizada y profesional.

Los órganos legislativos federales y estatales deberán reformarse para ampliar sus periodos de sesiones; recuperar la capacidad de iniciativa legal propia e incorporar a la ley la iniciativa ciudadana; ampliar la participación de los ciudadanos en los procesos legislativos federales y locales; conseguir que los legisladores consulten y rindan cuentas periódicamente a sus electores; acotar el fuero de los legisladores a su espíritu de salvaguarda de la libertad de opinión y acción política, y normar su actividad para evitar el influyentismo y los conflictos de interés y lograr que se dediquen exclusivamente a la función legislativa.

La modificación de la Constitución y de las leyes debe garantizar que el amparo tenga efecto general y reconocer la defensa colectiva; que la Suprema Corte de Justicia se integre como un tribunal constitucional; que los jueces rindan cuentas a los ciudadanos; que haya mecanismos de resolución de controversias y arbitraje, y que se combata eficazmente la corrupción de jueces y policías.

La reforma del Estado debe orientarse a la superación de marginaciones sociales y rezagos regionales; a la incorporación de los avances científicos y tecnológicos a los aparatos productivos; a la creación de un orden mundial justo y equitativo; a una inserción y participación del país en los procesos de globalización en condiciones de equidad; a la ampliación y el fortalecimiento de un régimen de respeto a las garantías y libertades individuales; a garantizar un orden de equilibrios entre los poderes federales, estatales y municipales; al reconocimiento de nuevos derechos, tanto individuales y colectivos; a dar transparencia y garantizar rectitud a las decisiones y acciones de los poderes públicos.

Consideraciones específicas

La reforma del Estado debe replantear la relación entre los poderes públicos y la sociedad. La conformación de la actual representación política no permite una participación ciudadana más activa y significativa en las cuestiones públicas que afectan de modo inmediato a la ciudadanía, que en ciertos casos, esas determinaciones carecen de la aceptación general de la población; provocan la falsa legitimación de intereses contrarios al bienestar de la comunidad y que muchas decisiones se tomen con un completo desconocimiento de la materia.

Así, la participación ciudadana ha sido restringida a la simple elección de sus representantes, encasillando al electorado a una participación mínima, pues éste, se limita al derecho de sufragio tanto pasivo como activo.

Es necesario incluir el principio de "democracia participativa" dentro de aquellas disposiciones constitucionales con carácter de decisión política fundamental, insertar este principio en el artículo 40, como forma de ejercicio de la soberanía que reside en el pueblo para que la forma de gobierno de México sea no sólo representativa, sino también participativa.

La participación ciudadana y la representación política no pueden concebirse como conceptos extremos, sino como conceptos complementarios. La participación ciudadana no puede concebirse alejada de las instancias de representación política ni de las decisiones que en ellas se tomen.

En México no existe una tradición democrática de participación ciudadana, salvo para la elección de sus representantes en los Poderes Legislativo y Ejecutivo. La reforma electoral de 1977 y los debates sobre diversas iniciativas de partidos políticos que constan en las Cámaras del Congreso intentaron establecerla en el ámbito federal, pero no logro consolidarse, pues en 1987 se derogo el único mecanismo constitucional de democracia directa que existía hasta entonces.

Los mecanismos que la democracia directa prevé como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, hacen posible que la ciudadanía se involucre en la realización de políticas nacionales que le afectaran o servirán a futuro, el referéndum pone a consideración de los ciudadanos una reforma constitucional o una ley; se distingue del plebiscito en que su objeto son decisiones políticas o administrativas que afectan el interés general de la comunidad.

Consideraciones sobre artículos específicos

Los procedimientos de democracia directa o semidirecta o participativa no están consagrados en el marco jurídico federal de nuestro país, por ello, nuestro grupo parlamentario postula que es imprescindible rescatar a nuestra incipiente democracia del marasmo en el que se encuentra. Ha llegado el momento de complementarla con la democracia participativa, que permitirá dotar a los individuos de un poder ciudadano sin precedentes en la historia de nuestro país.

De lo anterior, se desprenden las siguientes propuestas:

- 1) Reformar el artículo 35 de la Constitución con el fin de que se considere la democracia participativa como una prerrogativa adicional para la ciudadanía. La propuesta pretende que la ciudadanía participe en los procesos de consulta del plebiscito y del referéndum y que se reconozca de manera explícita el derecho de los ciudadanos para presentar leyes a nivel federal ante el Congreso de la Unión.
- 2) Modificar el artículo 36, que enmarca las obligaciones de la ciudadanía de la República, para que se reconozca el derecho a votar tanto en los plebiscitos como en los referendos, y que de esta forma quede integrado, tanto el derecho a participar en las decisiones públicas como la obligación de votar en las consultas que para tal motivo se convoquen.
- 3) Reconocer en el artículo 39 el derecho que le asiste al pueblo de revocar el mandato de los titulares electos de los órganos del poder público, en particular del presidente de la república y de los legisladores, cuando su actuación omisa, negligente o negativa redunde en perjuicio de la institución que representan y del conjunto de la nación.
- 4) Plasmar en el artículo 40 el reconocimiento a la democracia como uno de los principios fundamentales de nuestra República, tanto representativa como participativa. De esta forma enriquecemos dicho principio y evitamos que se impongan los rasgos de una democracia censataria en la que el ciudadano queda marginado de todas las decisiones y sólo exista la facultad de aprobar todos los temas a través de la asamblea del pueblo.
- 5) Consagrar en el artículo 71 la facultad de la ciudadanía para presentar iniciativas de Ley ante el Congreso de la Unión, bajo los principios de democracia participativa.

6) Adicionar en el artículo 73 una fracción XXIX-N, con el fin de otorgar al Congreso la facultad de legislar en materia de democracia participativa. Se debe partir de que este concepto es más amplio y de mayores alcances que el referéndum y el plebiscito y es necesario darle un soporte parlamentario a una república democrática, representativa y participativa.

7) Reconocer en el artículo 115 el que ésta República se funde en los principios de la democracia representativa y participativa. Con el fin de que los estados cuenten con un marco constitucional acorde a la realidad política actual.

El referéndum constitucional se realizará de manera obligatoria, pero sólo cuando se convoque a referéndum tratándose de iniciativas que tengan por objeto reformar nuestras garantías individuales, especialmente los derechos políticos y cuando se afecte la soberanía nacional, el dominio de la nación sobre los recursos naturales, el patrimonio cultural, la división de poderes o la forma de gobierno.

Por lo anterior se propone a esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto

Artículo Único. Se **reforman** la fracción I del artículo 35, la fracción III del artículo 36, el artículo 39, el artículo 40, el segundo párrafo del artículo 71, el artículo 115 y el artículo 135. Se **adicionan** el artículo 35 con una fracción VI, el artículo 41 con una fracción V, el artículo 71 con una fracción IV, el artículo 73 con una fracción XXIX-N y el artículo 135 con dos párrafos, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar sigue:

Artículo 35. Son prerrogativas **de la ciudadanía:**

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

II. a V. ...

VI. Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión

Artículo 36. Son obligaciones **de la ciudadanía:**

I. y II. ...

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

IV. y V. ...

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en

todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su Gobierno, **así como de revocar el mandato de los titulares electos de los órganos del poder público.**

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República **laica, democrática, representativa y participativa**, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

Artículo 41. ...

...

I. a IV. ...

V. El derecho de solicitud de referéndum y plebiscito corresponderá:

a) A la ciudadanía, cuando lo solicite al menos el 1 por ciento de los inscritos en el padrón electoral vigente y pertenezcan al menos a una tercera parte de estados de la Federación, incluido el Distrito Federal;

b) Una tercera parte de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del honorable Congreso de la Unión; y

c) El presidente de la república.

Se someterán a plebiscito, en los términos que disponga la ley, propuestas de decisiones o actos del presidente de la república, considerados trascendentales para el orden público o el interés de la nación.

Artículo 71. ...

I. a III. ...

IV. A la ciudadanía

Las iniciativas presentadas por el presidente de la república, por las Legislaturas de los Estados, por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a la comisión. **Las que presente la ciudadanía seguirán los requisitos que marque la ley correspondiente.** Las que presentarán los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 73. El Congreso tiene la facultad:

I. a XXIX-J. ...

XXIX-N. Para legislar en materia de democracia participativa.

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

Artículo 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los estados.

Se realizará el referéndum constitucional de manera obligatoria, cuando se trate de iniciativas que tengan por objeto la derogación, adición o reforma a esta Constitución, que versen sobre las garantías individuales; los derechos políticos, la soberanía nacional; el dominio de la nación sobre los recursos naturales, el patrimonio cultural, la división de poderes y la forma de gobierno.

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 a las reformas.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 19 de julio de 2007.

Diputada Claudia Lilia Cruz Santiago (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 31 de 2007.)

QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 22 Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Y CREA LA LEY REGLAMENTARIA DEL CUARTO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 22 Y TERCERO DEL ARTÍCULO 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO ANDRÉS LOZANO LOZANO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MARTES 31 DE JULIO DE 2007

El suscrito, Andrés Lozano Lozano, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, en ejercicio de la facultad que le otorgan los artículos 71, fracción II, 72, inciso h), y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y con fundamento en los artículos 55, fracción II, 62, 63 y demás relativos del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración del Congreso de la Unión iniciativa de decreto por la que se adicionan los párrafos cuarto y quinto al artículo 22 y se adiciona un párrafo tercero al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se crea la Ley Reglamentaria del Cuarto Párrafo del Artículo 22 y Tercero del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Es sabida la existencia de diversas conductas ilícitas que causan un grave flagelo en la sociedad y que han dejado en la población graves secuelas de temor, no obstante los esfuerzos que las autoridades en todos sus niveles han realizado para combatirlas.

La seguridad pública es uno de los temas que más preocupan al Estado. La delincuencia ha avanzado en su organización y equipamiento, pues México carece de disposiciones que castiguen a los que se dedican al crimen, con la pérdida y el desposeimiento de los bienes o recursos que se hayan adquirido con dinero ilícito o que se utilicen para la comisión de ilícitos.

Se debe dotar al Estado de mecanismos jurídicos para cubrir las diversas aristas del problema; uno de ellos es precisamente, la extinción de dominio de bienes, esto es, la pérdida del derecho patrimonial de personas físicas o morales a favor del Estado sin contraprestación alguna para su titular.

Cuando tres o mas personas se unen en forma reiterada para llevar a cabo secuestros, robo de vehículos, actividades relacionadas con la producción, suministro, comercio, tráfico y posesión de narcóticos, asalto, secuestro, tráfico de menores, etcétera, caen dentro del rubro de delincuencia organizada, situación que trae como consecuencia la comisión de diversos ilícitos en los que se involucran directamente a la juventud y niñez mexicanas, lo que conduce a la pérdida de valores y el resquebrajamiento de la sociedad. Y dado el grado de

violencia con que se cometen, someten además a la sociedad y la orillan a vivir en un estado de inseguridad contrario a lo que busca todo grupo social.

Las acciones de gobierno que no se enfoquen a las causas que facilitan la comisión de este tipo de ilícitos, solo afectan ligeramente la periferia de un centro de delincuencia que se ha mantenido invulnerable, no basta con asegurar a quienes distribuyen, cultivan o venden droga, armas o productos piratas en los estratos inferiores del crimen organizado; se requiere de acciones que fundadas en la ley, permitan destruir con toda certeza las estructuras organizativas y financieras del crimen organizado y someter a la aplicación de la ley a quienes dan forma y vida a este tipo de delitos y no solo a sus operadores menores, que en todo momento pueden ser sustituidos.

Es necesario que las acciones de gobierno se den en forma coordinada y precisa y para ello se requiere de normas que se ajusten realmente a las necesidades de la sociedad, y en el caso de la delincuencia organizada, se requiere precisamente de normas que permitan a las autoridades, contar con facultades que les permitan desvincular y destruir al crimen organizado.

Dado los niveles de inseguridad en que vivimos, la percepción de la sociedad es de impotencia, pues quienes invierten sus ingresos lícitos en empresas, comercios y obras, los han perdido ante la creciente falsificación y comercialización de sus productos, por tanto se requiere reformar las leyes, para que nos permitan llegar al fondo del problema y atacar con eficiencia a quienes integran la delincuencia organizada en México.

Por tanto, el Partido de la Revolución Democrática propone con este objeto estas adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la creación de la Ley Reglamentaria del párrafo segundo del artículo 22 y tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, relativo a la extinción de dominio o régimen de propiedad de bienes, respecto de los cuales se conduzcan como dueños los presuntos responsables o procesados por delitos previstos como de delincuencia organizada.

El luchar en contra de la delincuencia organizada, atacando directamente las fuentes de financiamiento de las organizaciones delincuenciales, impedirá la comisión de nuevos ilícitos y conducirá paulatinamente a un estado de tranquilidad a la población y confianza en las autoridades.

Por estos razonamientos, proponemos las adiciones de índole constitucional, a efecto de que la figura de la extinción de dominio sea incorporada en la misma; por lo que respecta a la ley reglamentaria arriba mencionada, se consideran las medidas cautelares que comprenden la suspensión del poder, o el desposeimiento de los bienes por parte del Estado, a efecto de evitar el ocultamiento de los mismos por parte de quien los detenta ilícitamente, a su vez, cualquier persona física o moral, podrá hacer la denuncia correspondiente sobre la existencia de bienes que puedan ser objeto de la acción de extinción de dominio, pudiendo el juez que conozca del procedimiento requerir de las autoridades federales o locales cualquier colaboración a efecto de la adecuada sustanciación

del juicio, en este ejercicio se respetará el respeto a las garantías de audiencia y debido proceso tanto de terceros como de a quien se ejerza la acción, pero en caso de que la sentencia sea condenatoria, quedarán extintos los derechos reales, principales y accesorios sobre los bienes objeto del proceso de extinción.

Por lo anteriormente expuesto, someto a la consideración del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto.

Artículo Primero. Se adicionan los párrafos cuarto y quinto del artículo 22 y se adiciona un párrafo tercero al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"**Artículo 22.** ...

...

...

Podrá declararse la extinción de dominio de bienes, frutos o rendimientos de una persona, cuando se acredite que existe un incremento patrimonial producto de actividades ilícitas relacionadas con delincuencia organizada; los bienes provengan o hayan sido utilizados como medio o instrumento para la comisión de dichas actividades o correspondan al objeto del delito; provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan su origen, en esas mismas actividades; o bien, cuando los derechos de que se trate recaigan sobre bienes de origen lícito, pero hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes de ilícita procedencia; y demás casos previstos en las leyes que rijan la materia.

La Federación, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus atribuciones, expedir los ordenamientos legales relativos a la extinción de dominio.

Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La extinción de dominio deberá ser declarada por sentencia judicial y estará orientada a hacer perder el dominio sobre bienes sin contraprestación ni compensación alguna para su titular.

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho..."

Artículo Segundo. Se expide la Ley Reglamentaria del cuarto párrafo del artículo 22 y tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la extinción del dominio o régimen de propiedad de bienes respecto de los cuales se conduzcan como dueños los presuntos responsables o procesados por delitos previstos como de delincuencia organizada, en los siguientes términos:

Capítulo I

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley es de orden público e interés social y de observancia general en el territorio de los Estados Unidos Mexicanos y tiene por objeto reglamentar la instauración de los procedimientos de extinción de dominio relacionados con ilícitos previstos como de delincuencia organizada y enriquecimiento ilícito.

Artículo 2. Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por:

Extinción de dominio: La pérdida del derecho de propiedad o posesión en favor del Estado, sin contra prestación ni compensación alguna para su titular, en los casos previstos en esta ley.

Bienes: Todos los que sean susceptibles de valoración económica, muebles e inmuebles, tangibles o intangibles o aquellos sobre los que pueda recaer derecho de propiedad que sean de la propiedad, se encuentren bajo el dominio o posesión de quien sea sentenciado por la comisión de algún ilícito de delincuencia organizada o sean utilizados o destinados por éste para la comisión de este tipo de ilícitos; así como los frutos y rendimientos de los mismos.

Delincuencia organizada: Cuando tres o más personas acuerden organizarse o se organicen para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos considerados en el artículo 2 de la Ley Federal Contra la Delincuencia Organizada.

Artículo 3. En los casos no previstos en esta ley, serán supletorias la Ley General de Salud, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, el Código Civil Federal, el Código Federal de Procedimientos Civiles, el Código Penal Federal y el Código Federal de Procedimientos Penales dentro de la esfera de la competencia de cada uno de estos ordenamientos.

Artículo 4. Se declarará extinguido el dominio mediante sentencia judicial, cuando ocurriere cualquiera de los siguientes casos:

1. Cuando exista incremento patrimonial injustificado, en cualquier tiempo, sin que se explique el origen lícito del mismo;

2. El bien o los bienes de que se trate provengan directa o indirectamente de una actividad ilícita;
3. Los bienes de que se trate hayan sido utilizados como medio o instrumento para la comisión de actividades ilícitas, sean destinadas a éstas, o correspondan al objeto del delito;
4. Los bienes o recursos de que se trate provengan de la enajenación o permuta de otros que tengan su origen, directa o indirectamente, en actividades ilícitas, o que hayan sido destinados a actividades ilícitas o sean producto, efecto, instrumento u objeto del ilícito;
5. Los bienes o recursos de que se trate hubieren sido afectados dentro de un proceso penal y que el origen de tales bienes, su utilización o destinación ilícita no hayan sido objeto de investigación o habiéndolo sido, no se hubiese tomado sobre ellos una decisión definitiva por cualquier causa;
6. Los derechos de que se trate recaigan sobre bienes de procedencia lícita, pero que hayan sido utilizados o destinados a ocultar o mezclar bienes de ilícita procedencia;
7. Cuando en cualquier circunstancia no se justifique el origen ilícito del bien perseguido en el proceso;
8. Cuando se trate de bienes que formen parte de la masa hereditaria de una persona sentenciada por la comisión de un ilícito de delincuencia organizada; y
9. Cuando los bienes formen parte de la masa hereditaria de una persona respecto de la que posteriormente a su fallecimiento, se lleve a cabo una investigación del origen de sus bienes, y que dicha investigación arroje que dicha persona cometió algún ilícito de delincuencia organizada.

El afectado deberá probar, a través de los medios idóneos, los fundamentos de su oposición.

Artículo 5. Corresponde a los jueces federales del orden civil conocer de la aplicación de la presente ley, dentro del ámbito de las atribuciones que la misma establece.

Capítulo II

De la Extinción de Dominio

Artículo 6. La acción de extinción de dominio es de naturaleza jurisdiccional, de carácter real y de contenido patrimonial y procederá sobre cualquier derecho real, principal o accesorio, independientemente de quien los tenga en su poder, o los haya adquirido.

Esta acción es distinta e independiente de cualquier otra de naturaleza penal que se haya iniciado simultáneamente, de la que se haya desprendido, o en la que tuviera origen, sin perjuicio de los terceros de buena fe exentos de culpa.

Procederá respecto de los bienes objeto de sucesión por causa de muerte, cuando dichos bienes correspondan a cualquiera de los eventos previstos en el artículo 4°.

Cuando no resulte posible ubicar o extinguir el dominio de los bienes determinados sobre los cuales verse la extinción del dominio, el juez del conocimiento, al momento de dictar sentencia, podrá declarar extinguido el dominio sobre bienes o valores equivalentes propiedad del mismo titular, sin perjuicio de los derechos de terceros de buena fe exentos de culpa.

Capítulo III

De las Medidas Cautelares

Artículo 7. El juez civil del conocimiento, podrán decretar medidas cautelares, cuando se trate de bienes propiedad de personas respecto de las cuales existan indicios suficientes que hagan presumir fundadamente que son miembros de la delincuencia organizada. Dichas medidas comprenderán la suspensión del poder de disposición, el embargo de los bienes, de dinero en depósito en el sistema financiero, de títulos valor, y de sus rendimientos, lo mismo que la orden de no pagarlos cuando fuere imposible su aprehensión física.

En todo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será la depositaria de los bienes embargados o intervenidos.

Artículo 8. Los bienes sobre los que se adopten medidas cautelares quedarán de inmediato a disposición de la dependencia referida, quien procederá preferentemente a constituir fideicomisos de administración, en la entidad fiduciaria designada por la autoridad judicial; o, en su defecto, a arrendar o celebrar otros contratos que mantengan la productividad y valor de los bienes, o aseguren su uso a favor del gobierno federal.

Mientras los recursos en numerario o títulos financieros de valores se encuentren sujetos a medidas cautelares, las instituciones financieras que reciban la respectiva orden abrirán una cuenta especial, que genere rendimientos a tasa comercial, cuya cuantía formará parte de sus depósitos. Los rendimientos obtenidos pasarán al Estado en el caso de que se declare extinguido el dominio sobre tales recursos, o se entregarán a su dueño, en caso contrario.

Los bienes fungibles, de género, y/o muebles susceptibles de deterioro o pérdida y los demás que en adición a los anteriores determine la Secretaría de Hacienda, podrán ser enajenados al mejor postor, o en condiciones de mercado, cuando fuere el caso, entidad que podrá administrar el producto líquido, de acuerdo con las normas vigentes.

De igual forma, los bienes inmuebles se administrarán de conformidad con las normas vigentes. Los rendimientos obtenidos pasarán al Estado, en el caso de que se declare extinguido el dominio sobre tales recursos, o bien se entregarán a su dueño, en caso contrario.

En todos los casos, la fiduciaria se pagara el valor de sus honorarios y de los costos de administración en que incurra, con cargo a los bienes administrados o a sus productos.

Cualquier faltante que se presentare para cubrirlos, será exigible con la misma preferencia con la que se tratan los gastos de administración en un concurso de acreedores, sobre el valor de los bienes, una vez que se liquiden o se subasten.

Los bienes y recursos objeto de extinción de dominio ingresarán al Fondo federal que en cada caso se constituya, para fines de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada.

No se podrá disponer de los bienes sujetos a acción de extinción de dominio, hasta en tanto no exista una sentencia ejecutoriada que determine que ha quedado firme la misma.

Si la sentencia fuere absolutoria, los bienes y sus productos se reintegrarán al propietario.

Artículo 9. El acuerdo por el que se decreten medidas cautelares lo dictará de oficio la autoridad judicial en un plazo que no excederá de tres días, contados a partir de que fue recibida la denuncia, sin perjuicio que durante la sustanciación del proceso dicha medida se amplíe respecto de bienes que no hayan sido considerados en un principio, en cuyo caso se dará vista a las partes para que en un plazo de dos días hábiles manifiesten lo que a su derecho estimen conveniente y en su caso ofrezcan medios de prueba.

La ampliación de la medida cautelar señalada sólo será posible antes de acordar el cierre de la instrucción y citado a las partes para oír sentencia.

Contra esta resolución no procederá recurso alguno.

Capítulo IV

De la Denuncia

Artículo 10. Cualquier persona física o moral, el Ministerio Público federal o los de las entidades federativas, podrán presentar denuncia sobre la existencia de bienes que puedan ser objeto de acción de extinción de dominio, dichas autoridades ministeriales integrarán el expediente respectivo y lo remitirán al juez civil del ámbito federal competente, en un plazo de 48 horas, siguientes a la recepción de la denuncia, acompañando las constancias y elementos de convicción aportados por el denunciante.

El Ministerio Público federal podrá oficiosamente integrar expedientes sobre la existencia de bienes que puedan ser objeto de acción de extinción de dominio, remitiendo en los mismos términos los expedientes integrados al efecto.

El juez civil del conocimiento, una vez recibido el expediente respectivo, acordará de inmediato el inicio del procedimiento a que se refiere la presente ley.

Artículo 11. Las denuncias que presenten las personas físicas o morales o los ministerios públicos de los estados o del Distrito Federal, procederán en contra de

I. Personas sujetas a averiguación previa como presuntos responsables o indiciados por delitos de delincuencia organizada;

II. Personas que fueron sentenciadas por delitos de delincuencia organizada;

III. Herederos de persona a la que se haya dictado una sentencia por delitos de delincuencia organizada;

IV. Personas que no se encuentren sujetas a averiguación previa o proceso, que se vinculen directa o indirectamente con la comisión de delitos de delincuencia organizada;

A la denuncia, deberá acompañarse la relación de bienes que el denunciante presuma sean propiedad o se encuentran bajo el dominio de quien esté sujeto a proceso o de la persona fallecida y que haya sido sentenciada por la comisión de un delito de delincuencia organizada.

Las personas físicas o morales denunciantes y los Ministerios Públicos locales, no forman parte del juicio, sin embargo, son responsables en caso de incurrir en falsedad, quedando obligados en este caso además de responder penalmente respecto de los delitos que cometan, a resarcir moralmente a quien perjudiquen y a realizar las aclaratorias públicas a que haya lugar, en los términos en que lo determine el juez del conocimiento en la sentencia.

Al titular del Ministerio Público federal que suscriba la denuncia, le será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior, respecto a la responsabilidad en caso de incurrir en falsedad, sin perjuicio de las sanciones a que pudiera hacerse acreedor en materia de responsabilidades.

Artículo 12. El particular que denuncie de manera eficaz, o que en forma efectiva contribuya a la obtención de evidencias para la acción de extinción de dominio, o las aporte, recibirá una retribución del cinco por ciento del producto que el gobierno federal obtenga por la liquidación de dichos bienes, o del valor comercial de los mismos, cuando los retuviere para cualquiera de sus órganos o dependencias o no traslade su propiedad a terceras personas. Esta tasación la hará de oficio el Juez competente en la sentencia o por intervención directa del denunciante.

El porcentaje restante, será distribuido entre la Federación y la entidad o entidades federativas que corresponda según el caso, por partes iguales.

Capítulo V

De la Colaboración

Artículo 13. El juez que conozca de un procedimiento de acción de extinción de dominio, podrá requerir a las autoridades federales, estatales, del Distrito Federal, municipales y/o delegacionales, cualquier elemento o documentación que obrando en su poder, pueda servir

para la sustanciación del juicio. Asimismo, podrá ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre que ello no signifique una dilación innecesaria o sea un obstáculo para resolver dentro de los plazos establecidos.

Capítulo VI

De las Garantías y Derechos de los Denunciados

Artículo 14. En el ejercicio y trámite de la acción de extinción de dominio se garantizará el respeto a las garantías de audiencia y debido proceso, permitiendo al afectado presentar pruebas e intervenir en su preparación y desahogo, así como oponer las excepciones y defensas que se estimen convenientes respecto de los bienes.

Artículo 15. Durante el procedimiento se garantizarán y protegerán los derechos de terceros, en particular los siguientes:

1. Probar el origen legítimo del patrimonio y de los bienes cuya, titularidad se discute.
2. Probar que los bienes de que se trata no se encuentran en las causales que sustentan la acción de extinción de dominio.
3. Probar que respecto de los bienes que específicamente constituyen el objeto de la acción, se ha emitido una sentencia firme favorable dentro de un proceso de extinción de dominio, por identidad respecto a los sujetos.
4. Demostrar que es propietario y tercero de buena fe que mediante contrato elaborado conforme a los requisitos que marque la ley, enajenó de cualquier forma, los bienes sujetos al procedimiento de extinción de la propiedad y que su contraparte varió el fin para el que se los había entregado.

Artículo 16. Si los afectados con ocasión de la acción de extinción de dominio no comparecieren por sí o por medio de representante alguno, la autoridad competente ordenará su emplazamiento, en los términos de la presente ley.

Vencido el término señalado en el emplazamiento, siempre que no se hubiere logrado la comparecencia del titular del bien objeto de extinción, el juez del conocimiento le designará un defensor de oficio al afectado, con quien se adelantarán los trámites inherentes al debido proceso y al derecho de defensa.

Igualmente, en todo proceso de extinción de dominio, se emplazará a los terceros indeterminados, a quienes se designará igualmente un defensor en los términos de esta ley.

Artículo 17. Es competente para conocer de la acción de extinción de dominio el juez civil federal, del lugar en que se encuentren ubicados los bienes, a quien corresponderá sustanciar el proceso y emitir la sentencia respectiva.

Si se hubieren encontrado bienes en distintos distritos, será competente el juez que tuvo conocimiento de inicio. La aparición de bienes en otros lugares, posterior a la resolución de inicio de la investigación, no alterará la competencia.

Capítulo VII

Del Procedimiento

Artículo 18. El juez del conocimiento radicará de inmediato la denuncia presentada y ordenará la integración del expediente respectivo, teniendo 10 días improrrogables para recabar la información que estime necesaria a efecto de ordenar el inicio del trámite y la realización del emplazamiento correspondiente.

Posteriormente, dictará resolución en la que propondrá los hechos en que se funda la identificación de los bienes que se persiguen y las pruebas directas o indiciarias conducentes y oficiosamente dictará acuerdo de aseguramiento de bienes, en los términos referidos en la presente ley.

Artículo 19. La resolución de inicio y emplazamiento se notificará dentro de los cinco días siguientes a su emisión, a las personas afectadas cuya dirección se conozca. Si la notificación personal no pudiere hacerse en la primera ocasión que se intenta, se dejará en la dirección de la persona por notificar cédula en que conste información suficiente de la acción que se ha iniciado y del derecho que le asiste a presentarse al proceso.

El emplazamiento será dirigido a quienes figuren como titulares de los derechos reales principales o accesorios según el antecedente registral correspondiente, y de las demás personas que se sientan con interés legítimo en el proceso, para que comparezcan a hacer valer sus derechos.

Artículo 20. El emplazamiento surtirá sus efectos mediante publicación por edicto que permanecerá fijado en los estrados del juzgado del conocimiento por el término de cinco días y se publicará por una vez, dentro de dicho término, en un periódico de amplia circulación nacional.

Si el emplazado o los emplazados no se presentaren dentro de los tres días siguientes al vencimiento del término de fijación del edicto, el proceso continuará con la intervención del defensor designado por el juzgado, quien velará por el cumplimiento de las reglas del debido proceso a favor del afectado.

Artículo 21. Dentro de los cinco días siguientes al término de su comparecencia, los intervinientes podrán solicitar las constancias que estimen conducentes y eficaces para fundar su oposición, y para explicar el origen de los bienes a partir de actividades lícitas demostrables.

Transcurrido el término anterior, se resolverá lo conducente respecto de la admisión de las pruebas solicitadas u ofrecidas que se consideren conducentes, así como las que

oficiosamente considere oportunas la autoridad judicial, las que se desahogarán en un término no mayor de treinta días, no prorrogables.

El juzgador podrá allegarse pruebas de manera oficiosa y esa decisión no será recurrible.

Artículo 22. Concluido el término probatorio, se correrá traslado a los intervinientes por el término común de tres días para que presenten conclusiones.

Transcurrido el término anterior, durante los diez días siguientes el juez del conocimiento dictará la sentencia respectiva, misma que tendrá efectos erga omnes.

Artículo 23. En contra de la sentencia que declare la extinción de dominio sólo procederá el recurso de apelación, interpuesto por las partes o por el Ministerio Público, el cual será resuelto por el superior jerárquico dentro de los treinta días siguientes a aquel en que el expediente sea recibido.

Será el juez quien decida también sobre la extinción o no del dominio, sobre bienes propiedad de un tercero de buena fe. En los demás casos, se desestimarán de plano cualquier incidente presentado por los interesados.

Los términos establecidos en el presente artículo son improrrogables y de cumplimiento obligatorio.

Artículo 24. La única notificación personal que se realizará en el proceso de extinción de dominio, será la que se realice al inicio del trámite, en los términos de la presente ley. Todas las demás se practicarán mediante publicación por estrados, salvo las sentencias de primera o de segunda instancia, que se notificarán por edicto.

Artículo 25. En el proceso de extinción de dominio no habrá lugar a la presentación y al trámite de excepciones previas ni de incidentes. Todos serán decididos en la sentencia definitiva, no existiendo alguna de previo y especial pronunciamiento.

Artículo 26. Serán excepciones en el proceso de extinción de dominio, las siguientes:

1. Falta de competencia.
2. Falta de notificación.
3. El desechamiento de pruebas conducentes, sin causa que lo justifique.

Artículo 27. La sentencia declarará la extinción de todos los derechos reales, principales o accesorios, desmembraciones, gravámenes o cualquiera otra limitación a la disponibilidad o el uso del bien y ordenará su transmisión a favor del gobierno federal, a través del fondo que se constituya, para fines de inversión social, seguridad y lucha contra la delincuencia organizada.

Si los bienes fueren muebles o numerario y aún no estuvieren secuestrados a disposición del fondo de que se trate, en la sentencia se ordenará que se le haga entrega inmediata de ellos o bien, que se consignen a su disposición.

Si se tratare de bienes incorporados a un título, se ordenará la anulación del mismo y la expedición de uno nuevo a nombre del fondo respectivo.

Si en la sentencia se reconocieren los derechos de un acreedor prendario o hipotecario de buena fe exento de culpa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, directamente o por conducto de la fiduciaria correspondiente, procederá a su venta o subasta, y pagará el crédito en los términos que en la sentencia se indique.

Capítulo VIII

De los Efectos de la Sentencia

Artículo 28. Las sentencias tendrán por efectos los siguientes:

En caso de sentencias condenatorias quedarán extintos los derechos reales, principales o accesorios sobre los bienes objeto del procedimiento de extinción.

En caso de sentencias absolutorias, los bienes y sus frutos o rendimientos serán reintegrados al patrimonio del interesado.

En las sentencias condenatorias no se reconocerán derechos de acreedores prendarios o hipotecarios respecto de los bienes cuyo dominio se haya extinguido.

Capítulo IX

Disposiciones Finales

Artículo 29. Los gastos que se generen con ocasión del trámite de la acción de extinción del dominio, así como los que se presenten por la administración de los bienes en los fondos, se pagarán con cargo a los rendimientos financieros de los bienes que han ingresado a aquél de que se trate, salvo que la sentencia declare su improcedencia.

La extinción del dominio se declarará, cualquiera sea la época de la adquisición o destinación ilícita de los bienes. En todo caso, se entenderá que la adquisición ilícita de los bienes no constituye justo título.

Artículo 30. Los gobiernos de las entidades federativas y el del Distrito Federal, en un marco de cooperación institucional, podrán intervenir como parte dentro de los procesos de extinción de la propiedad, y estarán facultados para presentar y solicitar la práctica de pruebas dirigidas a demostrar la procedencia ilícita de los bienes, solicitar medidas cautelares sobre los mismos, impugnar la resolución de improcedencia de la acción, así como la providencia que no reconozca el abandono de los bienes a favor del Estado.

Artículo 31. Si luego de concluido el procedimiento de extinción de dominio mediante sentencia firme, se supiere de la existencia de otros bienes propiedad del condenado se iniciara nuevo proceso de extinción del dominio respecto de los bienes restantes.

Transitorio

Primero. El presente decreto entrará en vigor a los 30 días naturales de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dada en el salón de la Comisión Permanente, a los 31 días del mes de julio de 2007.

Diputado Andrés Lozano Lozano (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Julio 31 de 2007.)

QUE REFORMA EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 3o., PÁRRAFO PRIMERO Y FRACCIONES II, V Y VI, Y 31, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MARIO ALBERTO SALAZAR MADERA, EN NOMBRE DEL DIPUTADO JOSÉ DE JESÚS SOLANO MUÑOZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE AGOSTO DE 2007

El suscrito diputado federal, José de Jesús Solano Muñoz, de la LX Legislatura del Congreso de la Unión, en nombre del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71 y 73, fracción XXV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la fracción II del artículo 55 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforma el artículo quinto transitorio del decreto que adiciona el artículo 3o., en el párrafo primero, fracciones III, V y VI, y 31, en la fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de garantizar que por pertinencia fáctica se elimine la obligatoriedad del tercer año de preescolar, dejándolo en sólo dos cursos obligatorios, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

A pesar de la enorme demanda, la atención y educación de la primera infancia sigue siendo un privilegio para los niños de la mayoría de los nueve países más poblados del planeta, que forman el llamado Grupo E-9 (Bangladesh, Brasil, China, Egipto, India, Indonesia, México, Nigeria y Pakistán), según un informe de la UNESCO.

Por lo que respecta a nuestro país, la educación preescolar, si bien aparece como preocupación de gobiernos, sociedad y educadores desde el año 1880, hacia 1903 comienza a tener una creciente presencia al interior del sistema educativo nacional; los establecimientos donde se proporcionaba este tipo de educación fueron conocidos primero como escuelas de párvulos, después como *kindergarten* y finalmente como "jardines de niños", que es el nombre con que se identifica las escuelas de este nivel en la actualidad.

En México, a diferencia otros países, la educación preescolar surgió como un espacio de entretenimiento y asistencia para hijos de sectores acomodados de la sociedad. Desde sus inicios y hasta fines de la década de 1960 se careció de un programa educativo propio, ya que desde el principio se adoptó el modelo y las propuestas de nuestro vecino país.

En cuanto a su formalización como parte de la estructura del sistema educativo nacional, después de la creación de la Secretaría de Educación Pública (SEP) en 1921, se crea la Inspección General de Jardines de Niños y posteriormente en la década de los cuarenta se crea la Dirección General de Educación Preescolar así como la Escuela Nacional para Maestras de Jardines de Niños. La educación preescolar ha tenido una notable expansión en

nuestro país. De hecho, fue el nivel educativo con mayor incremento de matrícula en la década de los noventa; de 2 millones 734 mil 54 inscritos en el ciclo 1990-1991 aumentó a 3 millones 423 mil 608 alumnos para el ciclo 2000-2001, es decir, cerca de un millón más de alumnos atendidos en diez años, según las estadísticas históricas de la propia SEP. En contraste, la matrícula en primaria se mantuvo relativamente estable, ya que en ese periodo creció apenas en poco más de 400 mil alumnos.

Si bien la atención a la demanda de educación preescolar se amplió progresivamente, la cobertura atendía principalmente a la población de zonas urbanas de clase media, pero no se encontraba al alcance de la población rural, indígena y urbana de zonas marginadas. A fines de los años setenta comenzaron a surgir nuevas modalidades dirigidas a esos sectores; a principios de los años 1980 se pusieron en marcha programas comunitarios para zonas urbanas marginadas y rurales a cargo del Consejo Nacional de Fomento Educativo (Conafe), en coordinación con la propia Dirección General de Preescolar.

El carácter asistencial que originalmente se atribuyó a la educación preescolar comenzó a transformarse paulatinamente sobre todo en la década de los años 1970; **la consolidación definitiva de su carácter pedagógico tuvo lugar en los años 1980 con la aparición del Programa de Educación Preescolar (PEP) 1981, basado en un enfoque psicogenético** y adoptado en todo el país, ya que en ese entonces el sistema educativo funcionaba de manera completamente centralizada; en 1992 este programa se reformula bajo un enfoque de proyectos que unos cuanto años más tarde sería dejado de lado tanto por las mismas educadoras como por los responsables de la educación preescolar, con el argumento de que en lugar de guiar la práctica pedagógica y ayudar a las educadoras a tomar decisiones, las confundía, pues consideraban que se trataba de una propuesta muy complicada. Lo cierto es que a partir de 1993, la descentralización del sistema educativo colocó la educación preescolar en una especie de paréntesis. Durante casi 10 años, la agenda de la política educativa nacional y el ejercicio de las atribuciones normativas de las autoridades federales se concentraron en la educación primaria; ante la falta de normatividad e iniciativas nacionales, en algunos estados del país se propiciaron la adopción, combinación, diversificación o creación de diferentes programas y modalidades de educación preescolar.

No obstante que cuenta con más de 100 años de existencia y una matrícula que se ha incrementado considerablemente los últimos 20 años, la educación preescolar no había sido hasta ahora una prioridad de los gobiernos ni un tema de interés significativo para especialistas e investigadores.

El acontecimiento que detonó su inclusión en la agenda de la política educativa nacional actual fue la presentación, discusión y aprobación del proyecto de reforma constitucional que le otorgó un carácter obligatorio.

En términos generales, la iniciativa aprobada establece que el Estado habrá de proporcionar con **calidad la educación preescolar en todo el país** en los siguientes plazos: cubrir tercer año en el ciclo 2004-2005, segundo año en el ciclo 2005-2006 y primer año en 2008-2009.

Nuestro país no permanece al margen de los fenómenos concomitantes producto del mundo económico y comercialmente globalizado y deshumanizado en su permanente lucha por el poder económico y político.

No obstante ese escenario, desde 2001 México se propone una serie de acciones de política gubernamental plasmados en los planes nacionales de educación y de salud para el sexenio 2006-2012 en las que de manera innovadora se plantea el reto de unir ambos sectores para asumir el compromiso de atender integralmente las necesidades de la infancia (0-5 años).

Éstos son algunos de los hechos que ha generado una gran efervescencia en los niveles administrativos y educativos que nos está llevando hacia la imperiosa necesidad de tener que repensar colectivamente la educación preescolar.

Después de vernos y de mirar a nuestros niños y niñas de la primera infancia dentro de este escenario, tenemos la convicción de que la función de la educación preescolar en nuestro país debería estar en posibilidades de

Educar en y para la vida con calidad humana. Contrariamente a la fuerte y cada vez más predominante corriente que propone que la educación de un país debe ser el medio idóneo para capacitar a su capital humano que responda a la demanda de una fuerza laboral técnicamente especializada y competitiva capaz de servir al mundo, nosotros creemos que la misión educativa debe orientarse hacia la recuperación del carácter humanista del hombre heredado desde el renacimiento, pero cuya huella parece haberse borrado por el vertiginoso trote marcado por los avances en la industrialización, la tecnología, las comunicaciones, además de las guerras fratricidas de los últimos siglos.

Formar en el desarrollo de competencias. Advertimos que la versatilidad de los propósitos de la educación ha sido históricamente determinada en concordancia con las implicaciones educativas de los distintos paradigmas de la psicología en turno. La tendencia predominante biologicista, fundada en el conocimiento sobre el desarrollo del cerebro y la importancia de su estimulación durante los primeros años de vida, propuso que la educación debería favorecer la maduración de los niños y niñas. En el conductismo con sus correlatos de enseñanza programada, taxonomía de objetivos, evaluación objetiva con énfasis en los resultados, la meta educativa debería ser la modificación del comportamiento. En el constructivismo, las ideas de la psicología psicogenética y el enfoque sociocultural se extrapolaron a la educación, enfatizando los procesos y concibiendo al educando como un sujeto pedagógico activo y responsable de la construcción de su propio conocimiento dentro de un mundo socialmente mediado. Con el siglo XXI y el reconocimiento de la complejidad de lo humano resultante de la interacción dialéctica y transformadora de los aspectos biológicos, psicológicos y sociales, llega la era del pragmatismo y la integración del conocimiento. Esto implica un cambio en el paradigma en la educación formal, donde la transmisión del conocimiento teórico ya no es suficiente. La educación, por tanto, debe considerar los aspectos de desarrollo y aprendizaje basados en las experiencias de vida del educando y proponerse

mediante la acción de intervención intencionada formar a un individuo competente, capaz de ser y funcionar adecuadamente en su entorno a lo largo de la vida.

Permitir darse cuenta de sí mismo, en su ser y su saber, así como de los otros y de su entorno. La identidad del sujeto se construye a partir de la relación con los otros. Las relaciones en la escuela no son la excepción. Aun en las condiciones extremas y adversas del entorno, existe la posibilidad y la esperanza de que la escuela ofrezca una serie de condiciones y experiencias en las que los niños y niñas puedan desarrollar su capacidad para darse cuenta de sí mismos como dueños conscientes de las dimensiones esencialmente humanas de su ser y su saber, así como de su entorno natural, social y cultural.

Generar la posibilidad de aprender a pensar sobre lo que se piensa, se hace y se siente. Parte de los presupuestos de la educación tradicional es suponer que la enseñanza significa transmitir los contenidos curriculares como un conjunto de conocimientos verdaderos cuyo dominio constituye el éxito de la educación. Sin embargo, creemos que aprender sin analizar, reflexionar, ni cuestionar impide llegar a ser capaz de aprender a pensar no sólo sobre las experiencias intelectuales, sino también las emocionales. Creemos por tanto que el docente como mediador del aprendizaje y desarrollo de las competencias debe utilizar un lenguaje explícito para describir las experiencias y los sentimientos que permitan al educando la integración de su saber, de su hacer, pero fundamentalmente de su ser como persona, desde la más temprana infancia.

Favorecer la experiencia de vivir y disfrutar la infancia en el aquí y en el ahora. En contraste con el propósito de la educación preescolar que se establece invertir en el presente para obtener resultados y ganancias a futuro, propósito plasmado en premisas como 'preparar para la primaria', 'garantizar el futuro éxito escolar', 'predecir el rendimiento escolar', 'los niños y niñas de hoy son los ciudadanos del mañana'. Sin negar la legitimidad de esas aspiraciones, creemos que la educación en la primera infancia pensada desde la historia del presente, como dijera Foucault, debería garantizar una calidad de vida sustentada en el bienestar presente de cada educando, con la posibilidad no sólo de vivirlo sino, también, de disfrutarlo, no como un conformismo sino realmente de ser feliz con lo que se tiene, con lo que se sabe, con lo que se puede hacer y con lo que se es capaz de ser.

Reconocer, respetar y revalorar la diversidad en valores éticos culturales individuales, familiares y comunitarios. Consecuentes con la globalización de los avances tecnológicos e ideológicos, se impone la tendencia demagógica de la igualdad, utilizando la consigna 'todos somos iguales' con lo que se pretende justificar la homogeneización y estandarización de insumos, procesos y resultados en la educación. Tendencia que anula o minimiza la verdadera esencia humana de la diversidad, de la individualidad del sujeto y de la existencia de grupos sociales étnicamente distintos o grupos sociales con discapacidad o necesidades educativas especiales, cuyas condiciones son biológicamente determinadas o por su origen, historia y entorno sociocultural.

Reconocer el derecho y el valor de ser diferente. Cuando en el discurso se aborda el asunto de la diversidad, se habla por ejemplo de lo importante que es 'conocer a los otros', se escucha como si la diferencia estuviera afuera, frente a nosotros. Cuando justamente es a través de interacción y el diálogo con el otro que, no sólo se conoce al otro, sino también se va descubriendo así mismo, quien es uno. Cuando una persona se descubre a sí misma va revelando ante sí su diferencia con el otro y no necesaria y exclusivamente al revés. Creemos que la escuela y el docente en su función y acción mediadora tienen que plantear vivencias en las que se haga el ejercicio de reconocer y valorar el derecho a ser diferente.

Proporcionar medios instrumentales al educando para lograr todo lo anterior. Las niñas y los niños en su primera infancia dependen de los adultos que los cuidan y los educan. Creemos que la escuela debe proporcionarles, además del cuidado y la educación que les corresponde, los medios y el apoyo indispensable para lograr todo lo que anteriormente hemos propuesto.

Para lograr el desarrollo de los niños de 2 a 5 años a través de los puntos mencionados, es necesario que el Estado, en su carácter de garante de la educación, cuente con los mecanismos necesarios para velar por la calidad de la misma, a través de los instrumentos necesarios que la garanticen, tal es el caso de la infraestructura necesaria (**con la que no cuenta**) y los elementos adecuados para que los niños de preescolar tengan una educación integral y con calidad humana.

En la propuesta legislativa que presentó el PAN en la legislatura pasada se señaló atinadamente que "una ley que está fuera de la realidad es una mera hoja de papel y que una ley que no persigue fines supremos que mejoren y evolucionen la realidad es una ley caduca. El justo medio aristotélico nos dicta que una ley debe adecuarse a la realidad, hacer que su aplicación sea factible sin perder un sentido axiológico que procure que la realidad sea encaminada mediante tópicos superiores a una mejoría".

Asimismo, cuando se aprobó la reforma que hacía obligatoria la educación preescolar en sus tres grados el Observatorio Ciudadano de la Educación opinó que la decisión del Poder Legislativo constituía una decisión errada frente a una meta de atención educativa con calidad desde la primera infancia, indudablemente muy deseada por todos los mexicanos.

Tras esta medida legislativa se visualizaba una organización burocrática, laboral y urbana poco efectiva, dado el crecimiento de la plantilla docente, de instalaciones y gasto corriente que se tendría que dar. Si bien esto es una creación de plazas para maestros y una fuente de empleo importante, su cobertura en la realidad es compleja e incluso imposible.

Paralelamente, la SEP desde hace aproximadamente unos 22 años ha propuesto que la cobertura de la educación preescolar sea a partir de los cinco años de edad, bajo el argumento de que con sólo un año el menor podría prepararse para el nivel primaria, resaltando que la calidad es prioridad antes que la cantidad; sin embargo, se considera pertinente que el menor se incorporara a preescolar a partir de los cuatro años de edad, es decir, ya que el menor tenga asimilado un poco más la separación de su vínculo familiar y

no le resulte tan agresiva su separación del mismo, y con ello garantizando su estabilidad en todos los sentidos.

Debemos reconocer que no es aún posible que el Estado mexicano pueda tener una cobertura total de educación preescolar en todo el territorio nacional, pues implican inversiones muy grandes en docentes, infraestructura, mantenimiento, así como elementos de difusión y arranque del proyecto, que imposibilitan la implantación correcta de la obligatoriedad de los tres años de preescolar.

Ello no significa que claudiquemos y dejemos de aspirar a una mejor educación, con más cobertura y mayor calidad, que llegue a ser de excelencia; sin embargo, no podemos ignorar la realidad y las posibilidades que como nación tenemos, la ley debe ser buena guía para un futuro promisorio, pero si ésta no es aplicable, entonces se convierte en una mera hoja de papel.

Compañeros legisladores, contribuyamos a reorientar los esfuerzos en las áreas que lo requieren. Recordemos que los niños y las niñas que nacen hoy día son los forjadores de sueños, los constructores, los ciudadanos y los líderes del mañana. Su futuro inmediato está en nuestras manos, Pero muy pronto nuestro futuro estará en la de ellos. Con el propósito de interrumpir la transmisión intergeneracional de pobreza, desigualdad y exclusión, y para construir una sociedad que sea más justa, inclusiva, productiva, democrática y pacífica, que celebre y promueva el desarrollo humano, es imprescindible empezar por transformar la forma en que cuidamos, protegemos, socializamos, educamos y en general, mejoramos el bienestar de nuestras niñas y niños durante sus primeros años de vida.

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

Decreto por el que se reforma el artículo quinto transitorio del decreto por el que se reforman los artículos 3o., en el párrafo primero y fracciones II, V y VI, y el artículo 31, en la fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de noviembre de 2002, para quedar de la siguiente manera:

Artículo Quinto Transitorio

La educación preescolar será obligatoria para todos en los siguientes plazos: en el tercer año de preescolar a partir del ciclo 2004-2005; el segundo año de preescolar, a partir del ciclo 2005-2006. En los plazos señalados, el Estado mexicano habrá de universalizar en todo el país, con calidad, la oferta de este servicio educativo.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el 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, a 8 de agosto de 2007.

Diputado José de Jesús Solano Muñoz (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 8 de 2007.)

QUE REFORMA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, Y LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; Y EXPIDE LA LEY FEDERAL DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESÚS GONZÁLEZ MACÍAS, EN NOMBRE PROPIO Y DEL SENADOR JAVIER OROZCO GÓMEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE AGOSTO DE 2007

Jesús González Macías y Javier Orozco Gómez, legisladores a la LX Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 y 78 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 39 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56, 60, 63, 64, 176 y 179 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, solicitan que se turne a las comisiones correspondientes para su dictamen y posterior discusión en el Pleno de la Cámara de los Diputados de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de decreto, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La democracia nació en Grecia cuando en la isla de Quíos del Mar Egeo, en el siglo VI, antes de Jesucristo, unos agricultores, convertidos en esclavos por deudas, se rebelaron y al triunfar en su revolución, establecieron la primera constitución democrática de occidente, grabada en piedra con esta frase: "Los hombres de esta tierra, son libres e iguales".

La democracia resulta una paráfrasis, porque su discurso que es diverso en las diferentes épocas y comunidades, se despliega en tres principales aspectos: como forma de gobierno, como sistema de convivencia y de cultura política con su correspondiente ética social.

Pericles definió a la democracia como el gobierno de, por, y para el pueblo, indicando que a diferencia de los reinados y la aristocracia, los que gobiernan son los ciudadanos del *demos*, o sea la gente común y corriente, ciudadanos *oplitas* defensores de su patria y hombres libres, a diferencia de los *periécos*, *ilotas* y *metecos*.

Vivir en democracia era estar integrado a la colectividad, así lo fue entre los antiguos; y entre los modernos se ha señalado que vivir en democracia, es disfrutar de los derechos individuales, sociales, específicos, políticos, entre otros, estos son los derechos humanos.

La democracia en México se encuentra definida no sólo como un régimen político y jurídico, sino como un sistema de vida, en el que se debe cumplir el constante mejoramiento económico, político, social y cultural del pueblo.

Por lo tanto en un proceso de convivencia y de desarrollo histórico, hay que preguntarse ¿quién gobierna? ¿cómo se gobierna y para quién se gobierna? Para conocer si se cumplen los requerimientos de una sociedad incluyente, democrática en el gobierno, la convivencia y la ética social aceptada y justificada.

Preguntarse quién gobierna, es saber quién es el soberano, quién es la última instancia de decisión suprema, que da y anula la ley. Según expresión de Thomas Hobbes, si quien gobierna es el pueblo, con política ascendente que va de la sociedad civil y los partidos políticos, a los parlamentos y al gobierno, se forma la decisión política dinámica, que sí resuelve los problemas sociales con pluralismo, tolerancia y pluripartidismo. El gobierno es un foro en el que gravitan todas las fuerzas sociales, integrado el consenso activo y reflexivo, atendiendo a lo que señala Kelsen como autocracia, en el sentido de que, el que hace la ley es el mismo que la observa, o con la expresión de Kant sobre autonomía: *darse a sí mismo la ley*.

La democracia reclama la protección de los seres humanos como principal objetivo de gobierno, frente a los abusos del poder y a las injusticias sociales. Reclama el desarrollo de las capacidades humanas, el equilibrio entre las fuerzas sociales, la participación ciudadana reiterada en la vida pública.

Sin ciudadanos no hay democracia. El ciudadano es el ser humano independiente, responsable del bien público, que comprende y defiende el interés de la comunidad; que sabe y conoce en sus condiciones de vida y en el campo de sus actividades lo que es irracional, para criticarlo y cambiarlo, con su participación y compromiso en las contiendas electorales y en las luchas sociales. Ciudadano es el hombre que sabe luchar por su libertad y por la igualdad, para sí y para sus semejantes, quien comparte la responsabilidad social.

El referéndum y el plebiscito son para algunos dos "formas semidirectas" diferentes y, para otros, dos nombres diferentes de una misma forma. Se encuentran entre los primeros Duguit, Posada, Burdeau y Duverger; entre los segundos Kelsen y Sánchez Viamonte.

Si se admite la existencia de dos instituciones distintas, cada una con su propio nombre, puede decirse que el referéndum es el procedimiento mediante el cual, el cuerpo electoral, a través del sufragio de sus integrantes, ratifica o desaprueba, con carácter definitivo, decisiones normativas adoptadas por órganos representativos.

El referéndum es considerado como el principal instrumento de democracia semidirecta, puesto que mediante tal institución el pueblo, o más exactamente el cuerpo electoral, participa, por vía consultiva o deliberativa, en el proceso de toma de decisiones en el un país o pueblo determinado.

El plebiscito, por su parte, es un procedimiento semejante al anterior, pero que tiene por objeto la adopción de una decisión política fundamental de determinado carácter (manifestación de confianza hacia un hombre o un régimen político, opción acerca de la pertenencia de un área territorial entre dos estados, etc.).

En la presente iniciativa se establece un capitulo de conceptos los cuales, desde el punto de vista de una correcta técnica legislativa, son necesarios para el entendimiento de nuestra propuesta de **Ley Federal de Participación Ciudadana**.

Para el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, dichos conceptos se erigen como piedras angulares para el entendimiento y posterior desarrollo la Iniciativa propuesta, dando además, las bases teóricas de la justificación de su existencia; con los mecanismos de participación y rendición de cuentas como se expondrá en él en su oportunidad dentro de este apartado explicativo.

El concepto Estado, tiene múltiples aspectos. De aquí que hayan existido diversas teorías que han tratado de definir el ser del Estado revelando a su vez, uno de los problemas más arduos y complicados con que se enfrenta la teoría del Derecho, la teoría Política y la teoría en sí, del Estado, todas ellas como líneas del pensamiento humano para el entendimiento de dicho tema.

Así, existen diversas teorías que nos explican al Estado desde un punto de vista "ontológico", es decir, nos señalan su existencia histórica como fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas. Dichas teorías nos definen al Estado como "un ente que nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales".

No se niega que el Estado sea una idea, pero sería limitar la existencia del mismo a meras conjeturas o apreciaciones de la realidad cotidiana. Tampoco es dable sostener de una manera válida que, bajo una connotación puramente espiritual, se encuentre desvinculado de una realidad histórica y además política. El maestro Burgoa Orihuela nos enseña que "el Estado no es una mera concepción de la mente humana, no es un simple ideal del pensamiento del hombre ni un solo producto de su actividad imaginativa".

Y continúa diciendo "no denota un deber-ser sino un ente positivo, cuyo concepto debe elaborarse por la observación reflexiva y analítica de esa realidad donde se encuentra su ser y de la que se deriva su concepto". En efecto, en cuanto a su existencia como fenómeno social, pertenece al mundo cultural y más en específico, al ámbito de la política como reflejo del desarrollo de las comunidades humanas (sociedades) en el desarrollo de la historia.

El Estado, al constituirse como fenómeno social, se sitúa como objeto de conocimiento con el fin de someterse al estudio del pensamiento humano en el abanico de disciplinas desarrolladas por el mismo, en aras de entender su realidad y la de lo que le rodea. Se somete pues al estudio del pensamiento para establecer una serie de conclusiones científicas.

En este sentido, el maestro Burgoa nos señala que "si en el Estado, como fenómeno, concurren diversos hechos o circunstancias que se registran y acaecen en la realidad socio-política, si su ser no es simple sino complejo merced a esa concurrencia en que convergen factores de muy diferente índole, de Estado como concepto no debe basarse exclusiva ni excluyentemente en alguno de ellos, sino comprenderlos a todos en una síntesis dialéctica¹.

Es claro que el Estado no es sólo un territorio donde se asienta un grupo de individuos (población), pero tampoco lo constituye solo un conjunto de normas que esa población se da a sí misma y que respeta y obedece (orden jurídico). El Estado, como totalidad, se constituye de partes interrelacionadas de una forma real y lógica, de lo que resulta y se debe afirmar, que su concepto debe ser el resultado del análisis de todo aquello que conforma a dicho ente y que le da vida.

No es admisible que el concepto de Estado sea elaborado solo desde el análisis del "poder" como resultado de las diferencias entre los gobernados y gobernantes como es sostenido por León Duguit, o por un "poder institucionalizado" como lo pretende Georges Bourdeau, ni tampoco como un "orden jurídico normativo" como lo sostiene Hans Kelsen. Tampoco es dable entender al Estado como "un aparato coercitivo", como lo hacen Marx y Lenin. Estas concepciones no son erróneas del todo, pero limitan el estudio del Estado a un solo aspecto, olvidándose que se encuentra conformado por otros elementos que le dan vida y que le constituyen como una unidad compleja y que sólo podrá definirse de una manera adecuada si es atendida en su totalidad, todos y cada uno de sus componentes.

Por las consideraciones expuestas, afirmamos que las tesis o pensamientos que pretenden que el Estado es solo un "poder", divorcian del elemento "pueblo", "población", "nación" o "comunidad" a la entidad estatal, siendo que estos constituyen el elemento *sine quanon* del "poder" y por ende para que el Estado, pueda existir como fenómeno. En este sentido, el maestro Burgoa nos señala: "Un Estado sin población es inclusive inconcebible dentro de cualquier tipo ideal y, por mayoría de razón, en la realidad histórico-política. Frente a este orden de ideas, las teorías "potencialistas" se reducen a plantear esta cuestión: ¿la población es un "elemento" del Estado, como lo sostiene la doctrina tradicional, o es una "condición" de su existencia? La respuesta a dicha interrogación, en uno u otro sentido, depende de lo que se entienda por "elemento" y por "condición" (2). Por lo tanto, si se niega que el "pueblo" constituya un elemento del Estado, se niega su razón de ser.

A la historia política, como disciplina, le corresponde establecer o ubicar el origen el Estado. Al historiador, mediante la utilización de los datos que le son dados por otras disciplinas tales como la antropología, la arqueología, la sociología, entre otras, puede determinar el surgimiento de grandes culturas que dieron origen a diversos Estados, los cuales se manifestaron mediante imperios como lo fueron: las civilizaciones sumerias, egipcias, asirias, babilónicas, persas, macedónicas (con el surgimiento de Alejandro el Grande), el origen del Imperio Romano; o los surgimientos de los reinos nacionales españoles, franceses o ingleses, así como el nacimiento de la Edad Moderna.

Pero se puede afirmar, que independientemente del momento histórico en que apareció el Estado, este constituye un fenómeno a la vez natural como voluntario; siendo un fruto de la espontaneidad, de la necesidad y de la reflexión de los hombres. Comparativamente, los elementos del Estado se plasman como necesidades o requisitos de existencia del mismo, por lo que el "territorio" al ser el elemento material, por sus fundamentos, del Estado, el pueblo constituye el elementos espiritual, característica esta, derivada de su autoridad, de sus fines y sus ideales. Es un orden social permanente: los Estados particulares podrán desaparecer y transformarse, pero los hombres formarán siempre el Estado, con lo que este

último implica de autoridad y orden para la paz y la justicia a fin de vivir bien y sin zozobras.³

Encontramos situado, dentro de las corrientes filosóficas y éticas naturalistas que nos explican el origen del Estado, el pensamiento de Platón.

Platón estructura un tipo ideal de Estado dividiendo la población en tres clases sociales según la actividad que cada una de ellas debe desempeñar dentro de la organización política, a saber la de los gobernantes, la de los guerreros y, la de los artesanos y labradores. Entre estos grupos debe existir una armonía y equilibrio, con el fin de que exista un perfecto funcionamiento del Estado. Dicha armonía debe de dar como resultado en una actuación recíproca e interdependiente para que funcione como medio en la convivencia social y la obtención de la felicidad común. Por tanto, dicha armonía solo podrá darse mediante la dirigencia de los mejores hombres. Dichos hombres deben guiar los destinos de su comunidad, gracias a sus cualidades intelectuales, así como de sus virtudes morales, tales como la sabiduría, el valor, la templanza y la justicia.

Aristóteles parte del principio de que el individuo, el hombre, constituye un *zoon politikon*, que significa que, derivado de su naturaleza, el ser humano siempre ha vivido y convive de forma permanente con sus semejantes. El estagirita sostiene el carácter necesario que el Estado guarda como una entidad en la que, el hombre nace, se desarrolla y muere dentro de su seno.

Aristóteles dentro de su pensamiento, anticipaba ya la concepción de la soberanía del Estado al hablar de la autarquía de la polis (ciudad-estado), es decir, del poder y de la capacidad que esta tiene para organizarse a sí misma de la forma más conveniente para ella, dejando a un lado la intervención, irrupción o hegemonía de potencias u otros Estados ajenos en cuanto a las formas de gobierno que pueden adoptar el Estado o la polis. Platón distingue la monarquía, la aristocracia y la democracia como regímenes puros, los cuales, mediante procesos degenerativos, se convierten respectivamente en *tiranía*, *oligarquía* y *demagogia*.

Para Aristóteles, la democracia es, la forma de gobierno emanada de la voluntad del pueblo, en donde se persigue el bienestar colectivo, es decir, la felicidad de todos los individuos integrantes del pueblo del Estado. Si los gobernantes de extracción popular sólo atienden a los intereses de ciertos grupos sociales, sin proveer al bienestar de toda la comunidad se convierten en demagogos.

Fundándose en la existencia del alma, a las comunidades estatales reales o temporales San Agustín consideró como organizaciones efímeras o transitorias supeditadas a la gran comunidad religiosa, carácter que se atribuyó a la Iglesia. Este sometimiento del Estado laico a la Iglesia, se basaba en la diversidad jerárquica de los intereses y valores humanos y colectivos a que el poder espiritual y los poderes temporales debían servir, pues en tanto que éstos debían atender al hombre y a los pueblos en su bienestar temporal, aquél velaba por su destino *post-vitam*, que es la existencia eterna en el mundo de Dios como objetivo definitivo de la humanidad.

Dicho pensamiento, a través de la patrística y la escolástica, dio a la concepción del Estado una finalidad espiritual, consistente en preparar el destino más allá de lo mundano, hacia la realización, en el orden de la realización de los valores que conducen al bien común y la justicia como fines de todo conglomerado humano.

Así, San Agustín de Hipona, uno de los más destacados representantes de la patrística y pilar ideológico de la Iglesia Católica, sostiene en su obra "*Civitas Dei*", la supremacía del Estado eclesiástico sobre el terrenal. En dicha obra combate no sólo las organizaciones políticas de su época, así como la del Imperio Romano de Occidente, que en el siglo V D.C. (siglo en que elaboró su obra dotada de veintidós libros, sustentada en los principios Evangélicos) soportaba las invasiones germanas tanto militares como ideológicas.

Para San Agustín, los Estados temporales devienen de la voluntad de los hombres, que débiles a las tentaciones terrenales, vician la existencia de sus sociedades buscando de forma fatua el bienestar común, enmarcando su desarrollo en un hedonismo protegido por sus gobernantes, los cuales, procuraban de una u otra manera fomentar. Frente a estos Estados mundanos (*Ciudades terrestres*), San Agustín enfrenta su concepción del "Estado celeste", la *Ciudad de Dios*, que en la vida, más allá de lo terrenal, se encontraría conformada por todos aquellos individuos elegidos, siendo estos aquellos que hayan comulgado y vivido dentro de las enseñanzas de Cristo. Para él, la "ciudad del diablo" (la temporal), se encuentra sustentada en el odio y la voluptuosidad humana; en cambio, la "Ciudad de Dios", haya su sustento en el amor.

Santo Tomás de Aquino, sostenía que el Estado constituye una comunidad natural de hombres, un organismo necesario dentro del cual la persona debe cumplir sus deberes humanos frente a sus semejantes y como criatura de Dios.

También para Santo Tomás, el hombre es un *zoon politikon*. Y derivado de esta naturaleza el orden establecido en las congregaciones de hombres, se ha determinado por la Providencia, de tal virtud de que el Estado implica una organización comunitaria mediante la cual, los individuos colman todas sus necesidades terrenales y espirituales. Destacando, dentro de los fines de esta reunión al *bien común* como la finalidad temporal hacia la cual, los gobernantes, deben dirigir su actividad. Rechaza la idea de la potestad absoluta e irrestricta del gobierno de las sociedades, pues éstas deben organizarse por la ley, que Santo Tomás define como "*cierta ordenación de la razón en vista del bien común, promulgada por aquel que tiene el cuidado de la comunidad*".

Para este príncipe de la escolástica, la ley del hombre (*ley humana*) debe someterse a la *ley natural*, a la que "*pertenece todo aquello a lo que el hombre naturalmente se inclina, y es propio del hombre inclinarse a algo según la razón*". Santo Tomás sostenía que la ley humana es sólo ley siempre que derive de la ley natural, por lo que, si un ordenamiento se contraponen a ella, no debe ser considerada como ley, sino como corrupción de la ley. Esta circunstancia es explicada por dicho filósofo en cuanto a la finalidad que toda ley debe perseguir, que es el bien común, por lo que si una norma es escrita para la consecución del bienestar de unos cuantos, se erigiría como una norma injusta.⁴

Para Santo Tomás es indispensable el hecho de que es necesario el establecimiento de leyes justas que le den la pauta al juzgador en cuanto a la aplicación de la norma y no dejarlo todo al arbitrio de éste. Aquí, es sustentado el principio de legalidad que debe regir a la Autoridad en cuanto a su actuación frente a los gobernados en una comunidad.

Por estos rasgos generales se advierte que la tesis tomista en el terreno político importa una clara concepción antagónica a los regímenes absolutistas de los estados medioevales del siglo XIII, en que el ilustre pensador cristiano escribió su monumental obra "*Summa Theologica*", ya que para él, el único Estado digno de merecer este nombre desde el punto de vista de la naturaleza del hombre y de los designios de Dios, es el Estado de derecho, entendiendo como derecho humano a la ley positiva que necesariamente debe tener por objetivo la realización de bien común, arguyendo que sin esta tendencia ninguna ordenación normativa debe ser valedera.⁵

En cuanto a la forma de gobierno del Estado, Santo Tomás, estima que la mejor consiste en un régimen mixto, monárquico, aristocrático y democrático a la vez.

Para él a mejor organización de un poder, se llevará a cabo cuando es colocado un solo individuo, el cual, por su virtud, deberá estar a la cabeza de todos los demás; y debajo de él hay otros a quienes, por su virtud, se da también autoridad; tomando todos de esta manera parte en el gobierno, porque estos magistrados subalternos pueden ser elegidos de entre todos y son elegibles por todos. Tal sería un Estado en el que se estableciese una buena combinación de monarquía en cuanto preside uno; de aristocracia, en cuanto a que muchos se les constituye magistrados por su virtud; y de democracia, o poder popular, en cuanto que los magistrados pueden ser elegidos de entre el pueblo.

Hobbes para elaborar su teoría, analiza la naturaleza humana. Para este autor, el hombre, tiende al dominio de sus semejantes mediante el empleo de la fuerza (*homo hominis lupus*), sujetarlos a sus exigencias. Supone la igualdad de los hombres desde un punto de vista natural, basándose en las igualdades de cuerpo y espíritu que todos los individuos humanos poseen. Pero en seguida se contradice al manifestar que un hombre en ocasiones es más fuerte y más sagaz de entendimiento que otro, lo que en conjunto, supone la diferencia entre los hombres que permite en un momento dado reclamar para sí, un beneficio que para otro, no puede obtener y ni siquiera aspirar. "En efecto, por lo que respecta a la fuerza corporal, el más débil tiene bastante fuerza para matar al más fuerte, ya sea mediante secretas maquinaciones o confederándose con otro que se halle en el mismo peligro que él se encuentra".⁶

Para este autor, los hombres se encuentran situados en un "estado natural de guerra", se hayan luchando constantemente, por lo que dicha circunstancia supone una nula posibilidad para el desarrollo de la industria, "por consiguiente, no hay cultivo de la tierra, ni navegación, ni uso de los artículos que pueden ser importados por mar, ni construcciones confortables, ni instrumentos para mover y remover las cosas que requieren mucha fuerza, no conocimiento de la faz de la Tierra, ni cómputo del tiempo, ni artes, ni letras, ni sociedad".⁷ En suma, para Hobbes, "el hombre es lobo del hombre"; infiere que, como en la anarquía y en el caos es imposible vivir, los hombres tienen la necesidad imperiosa e

ineludible de unirse, de formar una comunidad, que es el Estado, para que dentro de ella la vida social pueda ser factible y desarrollarse sin violencias, disturbios y luchas que la destruirían.

Es el temor a la muerte y al deseo de las cosas que son necesarias para la vida confortable y a la esperanza de obtenerlas por su trabajo, son estas circunstancias a las que este filósofo atribuye la necesidad de los hombres para la conformación del Estado. Es pues, mediante la racionalización de dichas circunstancias que el hombre pretende darse un orden en el que impere el respeto y la paz, pues solo aquí que es donde se puede confiar y puede desarrollarse como tal. A dicho orden, los individuos confían el poder coactivo para lograr la implantación de la racionalización, la paz y el desarrollo con el objeto de establecer el Estado en donde otros hombres o grupo de individuos logren a su favor todos y cada uno de los componentes de una sociedad humana otorgándose un ambiente propicio para la convivencia armónica y la proscripción de la violencia.

John Locke, contradice la tesis del origen del poder del monarca; asimismo, contradice uno de los puntos básicos de la opinión de Hobbes, al afirmar que "el estado de naturaleza" en el que, en sus orígenes, se encontraba el hombre se caracterizaba por "el orden y la razón", mismas que regulaban la convivencia de los individuos socializados. Este "orden y razón" es el fundamento del "derecho natural", el cual constituye el antecedente del derecho positivo. Derechos tales como la vida, la libertad y la propiedad, son derechos de los hombres que derivan de su naturaleza, los cuales, siempre se encuentran en riesgo de ser quebrantados en el "estado de naturaleza" en que se encuentran los seres humanos, por lo que al no existir ningún poder que los haga respetar coactivamente, es necesaria la agrupación en una sociedad política, debidamente organizada en la que se dote de autoridad coercitiva con el fin de velar dichos derechos mínimos. De aquí que se deriva la existencia de un "pacto social", en donde se crea dicha autoridad para que ésta se encargue de imponer la observancia de tales derechos.

Sin embargo, según Locke, este acto creativo no importaba el desplazamiento del poder comunitario hacia el órgano de gobierno, cuya actuación, afirmaba, se encuentra limitada por el derecho natural. El mencionado "pacto" o "contrato social", por virtud del cual se constituía una sociedad política, proviene del consenso mayoritario, en donde todos aceptan el someterse a él, así como someter a los grupos minoritarios. Locke logra distinguir entre la comunidad políticamente organizada o Estado y la autoridad (gobierno) a quien se le confía el mantenimiento y respeto de los derechos humanos mencionados. Es pues, el Estado, una entidad consensada por los individuos que forman parte de esa sociedad civil, en tanto que el gobierno es la manifestación de órganos que la sociedad civil crea para su administración y dirección.

Locke propugna por un Estado a-religioso, pues, sostiene, que no debe existir ninguna injerencia de la Iglesia dentro del desarrollo del Estado laico, en virtud de que las naturalezas de cada una de dichas entidades es distinta. En efecto, para este filósofo, la naturaleza de la Iglesia, implica una "sociedad voluntaria", mientras que el Estado lo constituye una unidad coercitiva, comunidad política, constituida por un pacto social en que

los hombres han decidido otorgar el poder compulsorio indispensable para la defensa y protección, en su favor, de la "ley natural" a través de sus órganos de gobierno.

En "*El Espíritu de la Leyes*", publicado en 1748, Montesquieu enfoca su pensamiento hacia una concepción sobre el gobierno y sus sistemas. Dicha obra es fruto de su observación crítica y de la experiencia que tuvo durante su estancia en Inglaterra, en donde, las costumbres y régimen gubernativo tuvo gran influencia sobre el pensamiento de este filósofo.

Para Montesquieu, el origen de la sociedad humana se da de forma natural, es decir, existe, es real, por lo que no le preocupa el cuando y donde se dio dicho inicio. "Si los hombres no formasen sociedad alguna, si se dispersaran y huyeran los unos de los otros, entonces sí sería preciso averiguar cuál es el motivo de tan singular actitud, y buscar por qué se mantienen separados. Pero todos nacen ligados mutuamente. Un hijo nace junto a su padre y se mantiene junto a él. He aquí la sociedad y la causa de la sociedad".⁸

Para este autor son la ley, la justicia, las formas de gobierno y el equilibrio entre los poderes del Estado, los objetos de estudio de su pensamiento jurídico, político y filosófico. Para él, la ley, la constituye una relación de convivencia que se encuentra realmente entre dos objetos, apareciendo entre esta la justicia, la cual debiera constituir el fin de todo ser humano.

Para el barón de Brede, más allá de la existencia o inexistencia de Dios, el hombre debe amar la justicia. Debe amarla más allá de las propias creencias religiosas, ya que la justicia, para este filósofo, es eterna y no depende de la convivencia de los hombres. Para que se logre la justicia, es decir, esa "relación de convivencia entre dos objetos", las leyes positivas, que deben derivar de la ley en general y que no es sino "la razón humana en tanto que gobierna a todos los pueblos de la Tierra", deben tomar en cuenta un conjunto muy variado de factores y circunstancias propios del ambiente real en que vayan a regir.

Por lo que respecta a las formas de gobierno, las clasifica en *despotismo*, *monarquía* y *república*, esta última es susceptible, según este autor, en subdividirse en *aristocracia* y *democracia*.

Lo más importante del pensamiento jurídico-político de Montesquieu, lo constituye su teoría sobre la separación de poderes, misma que ha sido tratada en su obra "*L'Eprit des Lois*". Sustenta esta separación, en la preservación de la libertad del hombre dentro de la comunidad política, no obstante el régimen que dirija los intereses de esa sociedad civil. "La libertad no puede consistir sino en poder hacer lo que se debe querer y en no estar obligado a hacer lo que no se debe querer"⁹, y "en el derecho de hacer lo que las leyes permite".

Montesquieu desarrolla su teoría política en base a la observación del régimen inglés, en la cual este autor manifiesta que dicho gobierno tiene por objetivo directo y principal la libertad política.

"Poder" y "órgano de autoridad", son equivalentes en el pensamiento de Montesquieu, por lo que, para que exista un equilibrio en el desempeño del "poder", es necesaria una separación de cada una de las categorías en que se integran, ya las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, de una sociedad civil. "Hay en cada estado, asevera, tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las que dependen del derecho civil. Mediante la primera, el príncipe o el magistrado hace leyes por un tiempo o por siempre, y corrige o abroga las que ya están hechas. Mediante la segunda, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad, previene las invasiones. Mediante la tercera, castiga los crímenes o juzga las diferencias entre particulares. Se llamará a esta última el "poder de juzgar"; y la otra simplemente el "poder ejecutivo" del estado. Cuando en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados el poder legislativo se encuentra reunido con el poder ejecutivo, no puede haber libertad, porque se puede temer que el mismo monarca o el mismo senado haga leyes tiránicas para ejecutarlas tiránicamente. Todo estaría perdido si el mismo hombre, o el mismo cuerpo de principales o de nobles, o del pueblo, ejerciese estos tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas, y el de juzgar los crímenes o las diferencias entre particulares".¹⁰

Si bien es cierto que este autor sustenta su teoría en una división de poderes, también es cierto que pretende que dichos poderes interactúen en el ejercicio de sus funciones, es decir, pretende una interdependencia entre ellos: "Estos tres poderes –legislativo, ejecutivo y judicial- deberían dar lugar al reposo o la inacción; pero como el movimiento necesario de las cosas los obligaría a moverse, tendrán que marchar de acuerdo".¹¹

Al igual que Montesquieu, Rousseau sostiene que la sociedad civil surge a partir de un *pacto o contrato* entre los hombres. Pero esto no implica que haya existido materialmente dicho pacto o contrato, sino que esta idea constituye una hipótesis sostenida por los filósofos que han sido llamados o agrupados dentro de las corrientes contractualistas.

Al igual que Hobbes, Locke y Montesquieu, Rousseau nos habla del "estado de naturaleza" en que se encontraba el hombre antes del surgimiento del pacto que le agrupa con otros en una sociedad civil, y ante el que se someten. Para este autor el hombre no tenía limitantes en su vida dentro del "*estado de naturaleza*", gozando sin restricción de su libertad natural. Rousseau, al contrario de Hobbes, afirmaba que en tal caso las relaciones entre los seres humanos, exentas de toda compulsión, se entablaban espontáneamente, sin contiendas ni luchas, ya que todos ellos estaban colocados en una situación de igualdad que generaba la armonía, obedeciendo al orden natural de las cosas según fue dispuesto por Dios. Dios hizo al hombre perfecto para obtener su felicidad y que es la criatura humana la que, se aleja de esa perfección. Así, al no haberse mantenido los hombres en una situación de igualdad natural, y al surgir diferencias, se dio la necesidad de concertar un pacto de convivencia dando paso a la creación de una *sociedad civil o comunidad política*, en la que a cada individuo, se le garantizan sus derechos y su libertad. "Supongo a los hombres, afirma, llegados al punto en que los obstáculos que impiden su conservación en el estado de naturaleza superan las fuerzas de que dispone cada individuo para mantenerse en dicho estado. En ese estado primitivo no pude entonces subsistir y el género humano perecería si no cambiara su manera de ser. Dado que los hombres no pueden engendrar nuevas fuerzas

sino unir y dirigir las que ya existen, no les quedará otro remedio para conservarse que el de formar por asociación una suma de fuerzas que pueda superar a la resistencia, de ponerlas en juego mediante un solo móvil y de hacerlas actuar al unísono".¹² *La voluntad general*, que constituye un poder, para Rousseau radica en la sociedad civil o comunidad política apuntada, entendiéndola como el pueblo o nación del Estado. El poder soberano, sin limitación alguna y que es impuesto de forma coactiva a las intenciones o "voluntades" de los individuos que conforman a la organización social, y al conformar ésta por los individuos, tanto los fines de estos como de aquella son coincidentes.

Ni la soberanía (voluntad general), ni el soberano (comunidad política) necesitan garantías con relación a los súbditos o gobernados, ya que imposible es que el cuerpo quiera perjudicar a sus miembros. Ahora bien, el hombre social, esto es, como componente de la comunidad, pueblo o nación, continúa Rousseau, no sólo no pierde sus derechos naturales, sino que, por un acto –hipotético– de devolución, la sociedad civil –el soberano– se los restituye y garantiza, pero con las limitaciones inherentes al interés general que concurre siempre con el interés particular.

Por lo que se refiere a la soberanía, Rousseau la describe como una voluntad *inalienable*, la cual deriva del pacto social; la comunidad al elegir un dirigente, delega ciertos derechos, delega la vigilancia de algunos aspectos de la administración dentro de esa comunidad política. Pero siempre conserva para sí, el derecho y autoridad de retirar esa delegación. Nunca el soberano compromete su derecho a tal grado que pueda dejar de serlo. Juan Jacobo afirma: "Digo que la soberanía, no siendo otra cosa que el ejercicio de la voluntad general, no puede nunca enajenarse, ya que el soberano que no es sino un ser colectivo, sólo puede ser representado por sí mismo; el poder puede transmitirse, pero no la voluntad", añadiendo: "El hombre que reuniese todas las calidades que pueden garantizar la tranquilidad de una nación, asegurar su felicidad y desarrollar sus fuerzas vivas en el camino del progreso, será el jefe de la nación. La nación le confía su poder, es decir, la reunión de todas las voluntades, de todas las fuerzas que animan y vivifican a cada ciudadano. Lo que ese hombre quiera hoy, la nación lo querría. Lo que quiera mañana, o dentro de diez años, la nación también lo querría".¹³

Otra característica de la soberanía, apuntada por este autor, la constituye la *indivisibilidad*, derivada de forma directa de la anterior (inalienabilidad), pues supone que la división implica una enajenación parcial.

Por lo que hace a las relaciones entre el particular y el soberano, instituidas por el contrato social, Rousseau sostiene que se encuentran regidas por lo que se denomina "*leyes*", las cuales provienen de la voluntad de todos y cuyo fin es velar por el interés general, por lo que dicho acto no puede ser injusto. Pero existen ocasiones, afirma, en que el soberano es incapaz de encontrar las mejores reglas para la sociedad, por lo que es necesaria la existencia de alguien que legisle, siendo el elegido capaz de ser superior a los demás, y deberá conocer sus vicios y miserias, y necesidades con el objeto de cumplir cabalmente su cometido.

Las leyes son clasificadas por este autor en tres categorías: las políticas, que organizan al soberano (constituciones); *las civiles*, las cuales rigen las relaciones entre particulares y entre éstos y el soberano; y las penales, que sirven para el reestablecimiento del orden dentro del pacto, así como para la seguridad del mismo. Pero todas estas leyes se encuentran supeditadas a una *ley fundamental y suprema*, la cual expresa el verdadero ser del soberano y que se localiza en los usos, hábitos y costumbres sociales. No se encuentra escrita en ningún código, sino en la conciencia de cada uno de los individuos de la organización política.

Para la ejecución de las leyes, Rousseau reconoce la necesidad de lo que el llama "un ser inmediato" entre el soberano y los individuos. Este "ser inmediato" tendrá la función de hacer cumplir las leyes y de mantener la libertad política y civil. A este "ser inmediato", le denomina "poder ejecutivo" o "gobierno", el cual se encontrará constituida por un grupo de individuos dirigidos por un "jefe del gobierno".¹⁴ En cuanto a la elección de este jefe de gobierno manifiesta que no proviene de algún contrato, sino más bien de una comisión otorgada a un ciudadano para vigilar o dirigir ciertos aspectos de la administración pública.

Para Rousseau el gobierno puede ser *democrático, aristocrático o monárquico*.

Hans Kelsen. Este autor identifica al Estado con el Orden Jurídico. El Estado pertenece al mundo del deber ser, no es un hecho natural, sino una creación espiritual cuya esencia consiste en "un sistema de normas", de aquí que considera que "el Estado", no pueda ser más que un orden jurídico o la expresión de su unidad. Parte además del entendido de que el orden jurídico, único y existente, es el positivo que es, a su vez, el único válido sobre y ante cualquier otro que se pretenda reconocer.

Para Kelsen, la soberanía es atribuida a la supremacía del orden jurídico estatal. "Un Estado es soberano cuando el conocimiento de las normas jurídicas demuestra que el orden personificado en el Estado es un orden supremo, cuya validez no es susceptible de ulterior fundamentación; cuando, por tanto, es supuesto como orden jurídico total, no parcial. No se trata, pues, de una cualidad material ni, por tanto, de contenido jurídico. El problema de la soberanía es un problema de imputación, y puesto que la "persona" es un centro de imputación, constituye el problema de la persona en general (y en modo alguno únicamente el problema de la persona del Estado). El mismo problema se presenta en la persona física como problema de la libertad de la persona o de la voluntad".¹⁵ El Estado, el cual no se encuentra ligado a ninguna norma, se manifiesta como un poder omnipotente, ilimitado, "soberano", el cual termina convirtiéndose en un orden jurídico.

Ahora bien, en cuanto a los fines del Estado, este jurista, siguiendo su línea de pensamiento, determina que solo puede realizarlo mediante la forma de Derecho. Esta circunstancia deriva de la identidad del orden estatal y el orden jurídico.

La dualidad o identidad Estado-Derecho, que construye Kelsen, es susceptible de traducirse en variados objetivos específicos trascendentes a ellos, siendo que el Estado y el Derecho se erigen como medios.

Otro aspecto de total importancia de nuestra iniciativa lo compone el elemento Pueblo del Estado, pues es, a través de este que se materializa el Estado y es a través de él, como se ha determinado en nuestra Carta Magna, que el Estado Mexicano se ha autodeterminado en una República Federal Representativa y Democrática y que, es sólo y únicamente él, quien podría modificar su forma de gobierno.

Sociológicamente entendemos por pueblo un compuesto social, producto de los procesos asociativos y disociativos integrados en un emplazamiento cultural y territorial. O bien, una constante social general en un mundo de variables históricas. Para muchos sociólogos son cinco las acepciones fundamentales de la palabra pueblo:

- a) El pueblo como soporte de la cultura. En este sentido se confunde con la noción sociológica de gente, pero no son sinónimos. La gente constituye la población en términos mesurables de unidades; en cambio el pueblo representa la esencia compuesta de las interacciones mentales y culturales más próximas al plano asociativo primario.
- b) En una segunda acepción, el pueblo se toma como sustitutivo de la raza. En este aspecto se le considera como compuesto social, producto de los procesos asociativos en equilibrio con el medio regional, físico y cultural, lo que hace de él una entidad frecuentemente llamada impropriamente raza.
- c) El pueblo como concepto social mundial en que ya no se le toma como noción étnica ni persiste la creencia popular que lo confunde con sociedad primitiva o rudimentaria. Esta acepción más amplia de la noción de pueblo es, sin embargo, exacta cuando se aplica a las culturas más primitivas.
- d) La noción sociológica de pueblo se toma también como opuesta a la del Estado. Esta acepción del grupo y de la sociedad como pueblo tiene importancia en la definición de la sociedad, del Estado y de las expresiones correspondientes como usos estatales, usos técnicos, opuestos a los usos sociales, orgánicos y costumbres anteriormente aceptados. De esta manera la sociedad de Estado implica procedimientos coercitivos y de organización que se oponen a los procedimientos del grupo primario. Voluntarios e irregulares.
- e) Cultura popular, por oposición a civilización. Este concepto de pueblo también suministra fundamentos para hacer una distinción medible entre la sociedad de pueblo como cultura y la civilización como cultura especializada de la sociedad político-urbana, tecnológica. Es decir, la cultura representa los procesos totales, productos y progresos del pueblo en todos los aspectos de su vida y desarrollo, en tanto que la civilización representa una sección transversal especial y avanzada de la cultura, en los más elevados soportes del progreso tecnológico y organizador.

Por lo tanto, los individuos que pertenecen aun Estado forman en su totalidad la población como elemento de dicho ente jurídico-político. Son dichos individuos, que al agruparse,

conforman el primer elemento del Estado ya que son ellos quienes se asocian de una manera orgánica, jurídica y política, asentándose en un territorio determinado.

El pueblo constituye el elemento subjetivo del Estado, siendo su principal elemento; además que, por otra parte, este conglomerado de individuos organizados constituye el fin mismo de la actividad estatal. Esta característica del pueblo se atribuye a la actividad del Estado a través de las funciones de los órganos o poderes públicos en que se divide para la actividad de dictar leyes, cumplirlas e impartir la justicia demandada por los gobernados. El pueblo en su cualidad subjetiva forma a causa de la unidad subjetiva mencionada, una corporación de intereses políticos que crean al Estado y que a la vez se erigen como objeto mismo de la actividad de este, por lo que todos sus miembros integrantes están unidos, enlazados entre sí, por su condición de sujetos de la asociación estatal.

El concepto de pueblo es un concepto eminentemente cuantitativo, con lo que se expresa a la totalidad de los seres humanos que viven en el territorio de un Estado determinado. Desde el punto de vista sociológico, cultural, económico, religioso, étnico y lingüístico, la totalidad humana que entraña la población suele diversificarse en diferentes grupos o clases que como partes la componen, pudiendo sólo considerarse como entidad unitaria en cuanto que es, en su conjunto, el elemento humano del Estado, constituido por la suma de sujetos que tienen el carácter de gobernados o destinatarios del poder público.

Cosa distinta son los grupos que componen la población, comprendiéndose todos dentro de este concepto, ya que no es dable concebir alguno fuera, de manera absoluta, del orden jurídico que le encauza. Por ello, la población, como elemento humano del Estado, pese a su implicación diversificada, sólo es concebible bajo esa tesitura jurídica, la cual lógicamente se extiende a considerarla, en su dimensión total, como destinataria del poder público del Estado, es decir, como el sujeto sobre el cual éste ejerce su imperio.

De común se equiparan los conceptos de "nación" con el de población y pueblo, siendo que la nación o pueblo esta constituido por comunidades humanas cuyos grupos o individuos manifiestan una unidad cultural determinada por factores históricos, geográficos, etc., de los que derivan fenómenos culturales tales como el idioma, las costumbres, la religión y la concepción ética, valorativa y teleológica sobre la vida.

La población puede comprender a la nación o pueblo como elemento humano mayoritario y a grupos extranacionales minoritarios, los cuales, en el proceso lógico de formación del Estado, no tienen ninguna participación. El pueblo constituye a su vez el antecedente del Estado y la causa originaria del mismo.

Si el Estado es producto de la cultura y específicamente del Derecho, y si en una y en el otro necesariamente intervienen la voluntad y la decisión humanas, no es posible sostener que sin éstas surja la entidad estatal que es efecto y no causa. El Estado da unidad política y jurídica a diversas comunidades, sin ser jamás anterior a ellas. La aparición del Estado se da en virtud de la preexistencia de grupos comunitarios y sociales que le componen. El Estado es una unidad organizada de acción y decisión, por lo que no podrá darse sin la unidad real que organiza, es decir, sin la existencia de la nación, pues el efecto de

organización ya presupone la actividad humana que tiende a la consecución de dicho fin, por lo que, una actividad dada o derivada de la naturaleza humana sin el elemento "hombre", es imposible.

El elemento "nación", origen de toda organización humana políticamente establecida (Estado), dota de poder y de derecho a tal organismo o entidad. Le dota de personalidad, constituyendo al mismo tiempo, el ámbito humano de incidencia y operatividad de sus fines. Ahora bien, el Estado se erige para el pueblo, como un medio de unidad política y jurídica, y como entidad mediática en donde los individuos asociados realicen sus fines trascendentes. En síntesis el individuo es el fin último de la actividad estatal, la cual es justificada en cuanto el hombre pueda satisfacer sus necesidades sociales e individuales, proveyendo soluciones a sus problemas y procurando establecer mecanismos que conlleven a la satisfacción de sus metas individuales. El Estado según Maritain, no es sino un organismo facultado para utilizar el poder y la coerción, integrado por especialistas o expertos en ordenamiento y bienestar públicos, un instrumento al servicio del hombre.

El término "república" (cosa pública) debe ser entendida aquí desde la concepción maquiavélica, es decir, como una mera oposición a la monarquía. Entendido así, podemos decir, siguiendo a diversos tratadistas que, el gobierno republicano es aquel que en su jefatura de Estado, quien la detenta, no lo hace de forma vitalicia (al contrario de la monarquía, la cual de ordinario era ejercida durante la vida del rey o monarca, transmitiéndose hereditariamente o por medio de la abdicación), sino que es renovada periódicamente, mediante la consulta del pueblo. Por lo tanto, mientras que en un régimen republicano quien detente la jefatura de Estado debe demostrar cualidades o aptitudes para el desempeño de dicho encargo.

Así, la institución de "Jefe de Estado" se constituye como elemento característico del régimen ya republicano, ya monárquico pues, mientras que los demás poderes u órganos estatales los cargos pudieran ser hereditarios o vitalicios, dichas circunstancias no disminuyen el carácter republicano de un régimen.

Tena Ramírez sostiene que: "la doble posibilidad que ofrece el sistema republicano, de seleccionar al más apto para el cargo supremo y de que en la selección intervenga la voluntad popular, es lo que vincula estrechamente a dicho sistema con la democracia, en grado tal que con frecuencia se mezclan y confunden sus conceptos en la moderna teoría del Estado".¹⁶ En efecto, un gobierno republicano conlleva necesariamente a un gobierno democrático; pero en ocasiones existen regímenes monárquicos (como el Español) que son compatibles con la democracia y con el régimen constitucional.

El siguiente elemento establecido por el artículo 40 constitucional es el de "representativo", significando este que todos los individuos que conforman una sociedad políticamente organizada eligen a uno o varios portadores de la intención general.

El doctor Jorge Carpizo, en su obra nos refiere a que "en las sociedades pequeñas, como en algunas épocas de las polis griegas, los ciudadanos se pueden reunir en el ágora para discutir y sancionar las leyes. Son los ciudadanos quienes directamente se gobiernan y

deciden sobre las normas que van a regir sus conductas"¹⁷. Este tipo de sistemas de gobierno implican necesariamente, que el pueblo que conforma un Estado determinado, sea pequeño en cuanto a su número. Se dice que existiría una imposibilidad física, pues no sería práctico la reunión de millares de individuos en una plaza determinada para la discusión de sus problemas o puntos de vista sobre determinados actos.

Pero encontramos un doble problema, bajo estas circunstancias, por un lado no es práctico y hasta casi imposible la reunión de todos los ciudadanos de un país para la discusión de los problemas del Estado; y por el otro, que es necesario y es un derecho de los ciudadanos que conforman una determinada organización política que participe de la vida pública. Estas dos ideas y realidades antagónicas han tratado de ser conciliadas a través del sistema representativo: el ciudadano participa en las decisiones estatales por medio de sus representantes, quienes construyen las normas jurídicas de la comunidad; en esta forma se afirma que en el poder legislativo está representada toda la nación.¹⁸

Es así, que dentro de un ejercicio democrático cada individuo con derecho a ello, elige a un representante que integrará el poder legislativo dentro del Estado. Y es mediante dicho ejercicio que se considera que todos los individuos participan de la función pública.

La naturaleza del sistema representativo nos dice Carpizo, estriba en la relación de una persona con otra o varias, en virtud de la cual la voluntad de la primera se considera como expresión inmediata de la voluntad de la última, de suerte que jurídicamente aparecen como una sola persona.¹⁹ Por lo que, la representatividad implica una substitución de la voluntad, es un querer y obrar a nombre y por cuenta de otros.

Por otra parte, debemos decir que la representatividad consagrada hasta hoy en nuestra Constitución es de índole indirecto. Por lo tanto, existe una representatividad en donde la voluntad del pueblo es mayormente participativa en la creación de las normas, es a lo que llama Carpizo una "representatividad semidirecta". En este sistema los proyectos de leyes son puestos a consideración del pueblo, para que este, a través de un ejercicio de electivo, determine la conveniencia de que una norma jurídica entre en vigor o no. Dicho ejercicio de elección tiene como finalidad el determinar, dentro de un plazo dado, si la propuesta de un grupo de individuos debe de permanecer vigente o no; o que un conjunto de ciudadanos puedan iniciar leyes. Por lo tanto, el sistema semidirecto conforma una etapa intermedia entre la representatividad indirecta y directa, agrupando en su naturaleza el pensamiento y la esencia de esos dos sistemas.

Es claro que el artículo multicitado de la Carta Magna, se refiere al sistema representativo semidirecto, el cual, según Carpizo, tiene las siguientes características²⁰:

- a) El representante lo es de todo el pueblo, de toda la nación.
- b) El representante en su actuación es independiente de sus electores.
- c) El representante es pagado por el Estado y no por los votantes.
- d) Los electores no pueden hacer renunciar al representante a través de la idea de *revocar el mandato*.

- e) El representante no está obligado a rendir cuentas a los ciudadanos que lo eligieron.
- f) La elección del representante se basa en la noción del voto individual: consigue el cargo el que haya acumulado la mayoría de votos en un distrito determinado.

En resumen la representatividad manifestada en la Ley Suprema tiene como finalidad el cumplimiento de la función del Estado por aquellos que han sido electos para ello, por un grupo de individuos determinados, con completa independencia de ellos con el fin de conseguir el bienestar de la nación.

Por lo que respecta al siguiente elemento de la definición dada por el artículo 40, es decir, el de democracia, no será analizado en el presente apartado, por considerar dicho tema de forma especial más adelante.

Por otra parte el aspecto federal en que se ha constituido el Estado Mexicano, deviene en un principio, de aspectos históricos que no serán analizados aquí, y por una práctica constitucional y una necesidad de gobierno de los territorios que conforman a la nación.

El federalismo se erige como un sitio intermedio entre el Estado unitario y la Confederación de Estados. El Estado unitario, posee unidad política y constitucional, es homogéneo e indivisible, sus comarcas o regiones carecen de autonomía o gobierno propio. Por su parte, en la Confederación de Estados, donde aquellos que la conforman conservan su soberanía interior y exterior, los ciudadanos de cada uno no son obligados por las decisiones adoptadas por aquellos. Para que obliguen a sus súbditos, deben de ser aprobadas y adoptadas por los gobiernos de cada Estado. En los Estados Federales, cada una de las entidades sometidas a dicho régimen, pierden su soberanía exterior, y mantienen ciertas facultades interiores delegando otras al gobierno central. De aquí, que una de las características principales del Estado federal, es la distribución de facultades. Dichas facultades son distribuidas entre las autoridades generales y regionales, para ser ejercitadas en la esfera de sus respectivas competencias. Ejemplo de lo anterior es el enunciado del artículo 124 constitucional, el cual señala que: "Las facultades que no estén expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados".

La idea de "soberanía nacional o del pueblo" propiamente se proclama en las corrientes del pensamiento jurídico-político de los siglos XVII y XVIII con Locke, Montesquieu y Rousseau.

Se ha manifestado, que la nación o pueblo en sentido sociológico, decide darse una organización jurídica y política, creando un sistema de normas (Derecho), el cual da origen y cohesión al Estado como centro de imputación normativa. El origen y consecuencias de dichos efectos derivan de un poder, que tiene como causa generadora a la comunidad de individuos políticamente organizada. A través del ejercicio de dicho poder, la sociedad civil, se autodetermina, esto es, que por su propia voluntad establece los lineamientos jurídicos-políticos que son plasmados en un documento denominado "Constitución".

Ese ejercicio autodeterminativo que lleva a cabo el pueblo de un Estado, tiene características excluyentes, es decir, que solo permite a los que pertenecen a determinado núcleo social asentado en un territorio, el participar para la imposición de una estructura mediante el ejercicio del poder cuya finalidad, no se encuentra sujeta a ninguna potestad extraña a la comunidad nacional. Por eso, los tratadistas contemporáneos afirman que el poder en si es soberano, en cuanto que no se encuentra subordinado ni interior, ni exteriormente a otro poder que, heterónomamente, le designe su sistema o estructura.

La *autodeterminación* implica la nota sustancial expresiva del poder soberano o soberanía la cual, en el fondo, entraña la *autodeterminación*. Esto es, que el autodeterminarse implica darse a si la estructura jurídico-política, la cual va a normar, limitando, las actividades del poder soberano y de sus órganos.

Por otra parte, la autolimitación referida por dicho autor, no es estática, es decir, permite la posibilidad de modificarse según las necesidades de la nación ya cambiando las estructuras jurídico-políticas, ya modificando los límites previamente establecidos.

La soberanía constituye un atributo del poder del Estado, la actuación de dicho poder se presenta en el desenvolvimiento de la sociedad jurídica y políticamente organizada, y más aún, se presenta en la comunidad humana. Esa presencia establece una subordinación de los demás poderes y de las actividades propias del Estado realizadas por todos aquellos "entes" individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen ese organismo social.

Ahora bien, el Estado una vez conformado por la comunidad políticamente asociada, y adquirir vida como ente distinto a esta, se constituye en titular de dicho poder soberano, el cual, permanece, por el principio de inalienabilidad, perteneciendo a la nación. Conforme a esta premisa, el Estado es soberano como persona jurídica en que el pueblo o la nación se ha organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en su propio elemento humano.

Para nuestro sistema constitucional el Estado es un ente con personalidad jurídica y política propias. Pero también, la idea del constituyente de 1917 al plasmar este aspecto, revela la concepción de *independencia* que el Estado Mexicano tiene en cuanto o frente a otros Estados, ya en su régimen exterior, ya en su régimen interno. De aquí, que solo y únicamente le corresponde al pueblo o nación mexicana la potestad de autodeterminación.

Cosa distinta al concepto de soberanía, sin dejar de pertenecer a ésta, lo constituye el *poder público*, el cual, desempeñado por el Estado mediante sus órganos, atiende a la razón misma de la existencia de dicha entidad jurídica y política. Dicho poder no es soberano, ya que está dirigido por un orden jurídico fundamental que no deriva, en si mismo, de la entidad estatal, sino que crea a ésta como persona moral. Se encuentra impedido, el Estado, en cuanto a su actuar frente a dicho orden jurídico ya que no puede ir en contra de los principios básicos que le dan su origen y su sustentabilidad. En suma, no puede modificar, sustituir o más aún, abolir dicho orden jurídico ya que nace, se organiza y funciona dentro

de él, según las normas implantadas por la nación en ejercicio de su facultad de autodeterminación.

Duguit, afirma que: "La persona nación es, en realidad, distinta del Estado, es anterior a él; el Estado no puede existir sin una nación y la nación solamente cuando ha constituido uno o varios órganos de representación, cuando ha encargado a un hombre o a una colectividad, o a uno o a otra, para desempeñar o para expresar su voluntad. Hay entonces entre la nación titular originaria de la soberanía y sus representantes un verdadero contrato de mandato. El Estado es, pues, la nación soberana representada por mandatarios responsables. Se dice que el Estado es el titular de la soberanía y esto se puede decir para facilitar el lenguaje, pero no es absolutamente exacto. El titular de la soberanía es la nación persona"²¹.

La última forma de gobierno pura mencionada por Aristóteles, es aquella que es detentada por la mayoría, denominándose "democracia", en donde se pretende el ejercicio del poder para el beneficio de todos en igual forma; pero si se utiliza en beneficio de los más desprotegidos, Aristóteles menciona que es una forma impura a la que denomina "demagogia".

Nuestra Constitución en su artículo 40 consagra al gobierno democrático como la forma en la que el Estado Mexicano ha decidido conformarse. Este artículo debe interpretarse conjuntamente con el anterior al mismo, es decir, con el 39 el cual dice que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste, circunstancia que caracteriza a la democracia.

Se afirma, por diversos tratadistas, que la democracia, como hoy la conocemos, es resultado del *liberalismo político*, en cuanto que concilia a la libertad individual y la facultad Estatal de coaccionar. Para Kelsen, el Estado liberal es aquel que es democrático, ya que la voluntad estatal u orden jurídico es producto de la voluntad de los propios gobernados. Es decir, el Estado democrático es aquel en el que el poder demandado es determinado por los individuos sujetos a él. "Políticamente libre –explica Kelsen– es el individuo que se encuentra sujeto a un ordenamiento jurídico en cuya creación participa. Un individuo es libre si aquello que de acuerdo con el orden social debe hacer, coincide con lo que quiere hacer. La democracia significa que la voluntad representada en el orden legal del Estado es idéntica a las voluntades de los súbditos. La oposición a la democracia está constituida por la servidumbre implícita en la autocracia. En esta forma de gobierno los súbditos se encuentran excluidos de la relación del ordenamiento jurídico, por lo que en ninguna forma se garantiza la armonía entre dicho ordenamiento y la voluntad de los particulares".²²

El fenómeno de "autodeterminación", que antes hemos ubicado en la entraña del acto soberano de darse un pueblo su Constitución, se proyecta de este modo en el fenómeno de "autodominación", nota característica y suprema del régimen democrático.

La democracia es, en fin, el gobierno de todos para el beneficio de todos dentro de un marco jurídico que ellos, en ejercicio de la autodeterminación y autolimitación, se den para el beneficio de todos participando de forma directa, indirecta o semidirecta en la toma de decisiones políticas que les aprovechen. Y también es democrático, el acto de elección de

los representantes que vinculen las necesidades de los individuos que conforman a la colectividad políticamente organizada, con las decisiones para solventar las necesidades y resolver los problemas comunes y principales.

El concepto democracia suele identificarse con el régimen representativo. Como ya se ha mencionado, en dicho régimen la designación de "mandatarios" se hace con el fin de que, a una asamblea, sea llevada la voluntad de los electores. Dicha elección puede hacerse mediante un ejercicio democrático, el cual puede ser directa o indirecta. En este último caso, la elección de representantes se hace a través de la elección de intermediarios, los cuales, en última instancia, determinarán la designación de los mandatarios a la asamblea o a los cargos públicos. Nuestra Constitución, por regla general, consagra la elección directa para la designación de los miembros del Congreso (Cámara de Diputados y Senadores) y del Presidente de la República.

Por lo tanto, se puede afirmar que la democracia conjuga diversos fundamentos los cuales, en unión, le otorgan sus características como forma de gobierno. Dichos fundamentos, se dan, en un Estado que se dice democrático, como declaraciones dogmáticas manifestadas en su orden jurídico fundamental (Constitución). Dichas instituciones jurídico-políticas, delimitan la actividad estatal, norman el poder público estableciendo su actividad, su competencia y la protección de los derechos mínimos de los gobernados, los cuales, en ejercicio de su soberanía se han autodeterminado.

Por otra parte, mencionamos que en el primer párrafo del artículo 49, nuestra Constitución establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

La división de Poderes, en un Estado Democrático, se constituye en una institución política y una necesidad casi histórica. Para el pensamiento político y jurídico, la división de Poderes fue objeto de análisis y preocupación, deduciendo dicha separación de aspectos históricos y reales; de la necesidad de limitar el actuar del gobierno o "príncipe" como una forma de garantizar el buen ejercicio de las actividades estatales para el cumplimiento de los fines comunes.

Para todos los tratadistas que han estudiado el origen, desarrollo y necesidad de la existencia del Estado, es necesaria la división de Poderes, mediante la diversidad de órganos que se encuentren debidamente limitados en sus funciones. Dichas actividades por necesidad, deben encontrarse especializadas en aras de un correcto funcionamiento estatal. La división de poderes es pues, un obstáculo para el abuso del poder en un Estado Democrático. Se erige como una garantía a los derechos humanos de los gobernados y sobre todo de su libertad.

Los integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México, , consideramos necesario mencionar la importancia que guarda la División de Poderes como medio de control al Poder Estatal. Así parte de la presente propuesta es el establecimiento, dentro de una "Ley Federal de Participación Ciudadana", del *plebiscito* y el *referéndum*. Dichos mecanismos también deben ser utilizados como control del Poder Público Estatal.

Debe ser considerado como un control más, en un Estado Democrático, sobre sus órganos, por tanto, la necesidad de una clara división de Poderes es indispensable para nuestra sociedad. Así, la transparencia y la democracia semidirecta se erigirían como piedra toral de nuestro sistema político para el mejor desarrollo de la nación mexicana.

Montesquieu ya había señalado la necesidad de la División de Poderes como garante de la seguridad jurídica. Si las autoridades encargadas de la aplicación de las leyes fueran las mismas que las elaboran y si no existiese entre una y otras ningún órgano que decidiese jurisdiccionalmente los conflictos surgidos con motivo de dicha aplicación y que velara por la observancia de la Constitución, en una palabra, si fuere un solo órgano del Estado el que concentrara las funciones legislativa, ejecutiva y judicial, no habría sistema democrático, que es de frenos y contrapesos recíprocos.

El principio de División de Poderes, se sustenta en que las tres funciones estatales (legislativa, ejecutiva y judicial) deben ser ejercidas separadamente por órganos del Estado diferentes, pero que interactúen y colaboren en el desarrollo de mecanismos que beneficien a la comunidad mediante el ejercicio coherente del poder público. Pero debe aclararse, que estos Poderes no son independientes entre sí, es decir, que constituyan cada uno por su lado, un poder público, sino que actúan y conviven interrelacionados constituyendo así tres aspectos de un solo "poder soberano" emanado de un solo grupo de individuos. De no ser así, se rompería con las teorías que sustentan que la soberanía es una, inalienable e indivisible, la cual ha evolucionado hasta dar origen a los Estados Democráticos actuales.

La clasificación de los órganos estatales, en legislativo, ejecutivo y judicial, derivan del resultado de las actividades propias de cada una de dicha funciones. Se tratará, por ende, de poder legislativo si el objeto de su desempeño como función de imperio consiste en la creación de normas de derecho abstractas, generales e impersonales (leyes en sentido intrínseco o material); de poder ejecutivo si los actos autoritarios en que se revela estriban en la aplicación concreta, particular o personal de tales normas, sin resolver o dirimir ningún conflicto jurídico (decretos, acuerdo o resoluciones administrativas en general); y de poder judicial cuando se decide una controversia o contienda de derecho mediante la citada aplicación, produciéndose un acto jurisdiccional (sentencia o laudo, verbigracia).

Es necesario además, señalar que las funciones de los órganos estatales, desde el punto de vista de la doctrina se dividen en facultades materiales y formales. De esto debemos afirmar que las facultades, v.gr. del Poder Legislativo son, desde el punto de vista material, la creación de normas jurídicas y, desde el punto de vista formal, tiene facultades ejecutivas o judiciales (ya sea de la aplicación del reglamento interno de cada una de las Cámaras, o cuando se involucra dicho Poder, dentro de un procedimiento de Juicio Político). Por lo que hace al Poder Ejecutivo su facultad desde el punto de vista material lo constituye la administración pública, y desde el punto de vista formal se dividen en: judiciales, en cuanto a los Tribunales laborales o administrativos y legislativas, al emitir reglamentos o decretos. Así, el Poder Judicial materialmente imparte justicia, y formalmente administra sus recursos en actividades meramente administrativas.

De estas consideraciones se desprende la distinción entre "órgano" y "poder", pues la identificación de ambos conceptos acarrea confusiones en la interpretación y aplicación del orden normativo constitucional. En su esencia, los tres órganos del Estado, legislativo, ejecutivo y judicial, no pueden ser modificados, pero por las necesidades para el desempeño de sus funciones primordiales, es necesario dotarle de otras facultades que, a simple vista, se antojarían contrarias a la naturaleza jurídica y política de dichos entes.

El principio de separación o división de poderes se justifica por la tendencia de los regímenes democráticos hacia el *aseguramiento y la preservación de la libertad de los gobernados* en aquellos aspectos en que su ejercicio sea socialmente permisible.

La función ejecutiva, implica la actividad administrativa del Estado. Dicha actividad se manifiesta cualitativa y cuantitativamente en los actos de autoridad específicos y determinados por un orden jurídico constitucional, del cual derivan una serie de preceptos reglamentarios que limitan a dicho poder. Dicha actividad es denominada por la doctrina como "acto administrativo".

La actividad administrativa presenta diferencias sustanciales con las funciones legislativas y judiciales. Dichas diferencias repercuten en la distinción entre el poder ejecutivo, como función pública, y los poderes legislativo y judicial. Los actos de autoridad realizados por el poder legislativo se traducen en la emanación de "leyes", que constituyen normas jurídicas que tienen como elementos intrínsecos la abstracción, la impersonalidad y la generalidad. Por su parte, el poder ejecutivo, también realiza actos de autoridad, los cuales son de carácter administrativa, con características concretas, particulares e individuales.

El elemento concreción implica que el acto administrativo se emite, se dicta o se realiza para uno o varios casos numéricamente determinados, denotando la particularidad y la individualidad que el mismo acto rige para las situaciones inherentes a dichos casos y para los sujetos de diferente naturaleza que en ellas sea protagonistas. Conforme a estos elementos intrínsecos, el acto administrativo sólo tiene operatividad en tales casos, situaciones o sujetos, sin extenderse más allá del ámbito concreto en relación con el cual se haya producido. Siendo entonces que los elementos o cualidades del acto administrativo, frente a los del acto legislativo, lo que diferencia a dichas actividades.

En cuanto a la actividad jurisdiccional, podemos decir, que sus funciones comparten las características del acto administrativo, esto es, que también son concretos, particulares e individuales, pues la actividad primordial de la autoridad judicial es decir el derecho a un caso concreto. El acto jurisdiccional, por lo tanto tiene como objetivo primordial, la solución jurídica de esta situación, solución en la que "se dice el derecho" entre los contendientes o sujetos del conflicto o cuestión contenciosa, locución de la que deriva el calificativo "jurisdiccional".

No obstante lo anterior, el poder ejecutivo o administrativo, no se contrae única y exclusivamente a la realización de ciertos actos concretos, particulares e individuales, es decir, reconocida dicha actividad como función pública de imperio, se traduce en una

actuación continua y permanente de dicho órgano del Estado vinculado en una estructura sistematizada dentro de un cuadro jerárquicamente relacionado.

Si la actividad estatal implica el ejercicio del poder público y este a su vez es el ejercicio mismo del imperio del Estado, éste tiene también como función primordial el elaborar leyes que, no apartados del fundamento constitucional, regulen la actividad de todos los entes jurídicos y políticos de una sociedad. A dicha actividad se le denomina "legislar" y el producto de la misma son las "leyes". Este producto permite a la doctrina constitucional el distinguir las actividades legislativas de las ejecutivas y judiciales en que el imperio del Estado, por medio del ejercicio del poder público, se manifiesta.

La ley constituye un acto primordial del imperio estatal, teniendo como elementos sustancial la abstracción, la imperatividad y la generalidad. Pretende regular no solo situaciones presentes, sino futuras, de forma tal que el texto de la norma pueda ser aplicada siempre a todo caso que se sitúe bajo la hipótesis normativa para que las consecuencias se puedan producir.

Ahora bien, el estudio del poder legislativo, entraña también el estudio de la ley, como consecuencia lógica de dicha actividad, pues es sólo dicho órgano el legitimado para la realización de tal acto de autoridad. El establecimiento de normas jurídicas con las consecuencias señaladas, a través de los procedimientos y limitaciones, previamente establecidas en un ordenamiento constitucional. Pero por otro lado, no podemos sólo reducir la actividad legislativa a la emisión de normas, sino debemos entender, que dicha actividad también prevé la realización de actividades formalmente administrativas o jurisdiccionales, según lo determine la competencia constitucional dada a dicho órgano.

La ciudadanía o ciudadano, de común, se ha identificado, erróneamente, con el de nacionalidad. La nacionalidad, implica el vínculo que liga al individuo con un Estado determinado. A este respecto, nuestra Constitución, en su artículo 30 nos refiere la forma en como es adquirida la nacionalidad (ya sea por nacimiento *ius soli* o *ius sanguinis*, ya por un acto *volitivo naturalización*). Por su parte el artículo 34 del mismo ordenamiento supremo, prevé que son ciudadanos de la República, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan además, los requisitos de haber cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

La nacionalidad, denota a la ciudadanía su calidad. Es decir que, desde un punto de vista lógico, el concepto de ciudadanía se encuentra inmerso dentro de la idea de nacionalidad ya que, sólo y únicamente pueden ser ciudadanos de nuestro país, los mexicanos. Para Burgoa la ciudadanía es una modalidad cualitativa de la nacionalidad y que, siendo ésta su presupuesto necesario, su asunción por el sujeto nacional requiere la satisfacción de ciertas condiciones fijadas por el derecho de un Estado.²³

El carácter de ciudadano, como calidad nacional, es el resultado de la imputación normativa que hace un régimen democrático de gobierno, el cual tiene como fin un aspecto jurídico-político. Dicho fin tiene como objetivo el que los nacionales de un Estado, los cuales satisfagan los requisitos exigidos por el orden jurídico, puedan participar de la actividad

política estatal. En este sentido, Burgoa define a la ciudadanía como "*la calidad jurídico-política de los nacionales para intervenir diversificadamente en el gobierno del Estado*".²⁴

La calidad de ciudadano nacional, trae consigo cierta capacidad, que a su vez entraña un conjunto de facultades o derechos subjetivos, así como de obligaciones y según el artículo 35 constitucional, prerrogativas. Todo ello da el carácter de ciudadano a un individuo o grupo de individuos que se coloquen en las hipótesis normativas señaladas.

Se debe distinguir además tres términos: gobernado, nacional y ciudadano. Un individuo es gobernado, independientemente de su calidad de nacional o extranjero, de ciudadano o no, si su esfera de derechos puede ser afectado por el acto de autoridad de un gobierno determinado. Nacional es aquel individuo vinculado jurídica y políticamente a un Estado, independientemente de su participación en la toma de decisiones de un gobierno; y ciudadano es el nacional a quien, el orden jurídico, le concede participación política.

En el ciudadano o ciudadanos, radica la soberanía como poder de autodeterminación. Esto es, que a través del ejercicio de los derechos ciudadanos, los sujetos pertenecientes a un Estado que cumplan con los requisitos exigidos por este para la toma de decisiones, podrán participar en el ejercicio de la soberanía del pueblo para darse a si mismos la regulación u orden jurídico al que, voluntariamente han decidido, en un acto democrático, someterse.

Desde un punto de vista político, la ciudadanía conforma al conjunto de electores titulares de los órganos primarios del Estado.

Por lo tanto, se afirma que el concepto de ciudadanía denota, por un lado, la calidad jurídico-política del nacional para participar en el gobierno del Estado a que pertenece y, por el otro, al cuerpo político electoral del propio Estado integrado por ciudadanos que son sujetos de derecho y deberes políticos previstos y estructurados en el orden constitucional y legal de cada país.

Por otra parte, debemos mencionar que los ciudadanos mexicanos tienen, por su calidad, derechos, obligaciones y prerrogativas. Las obligaciones se encuentran señaladas en el artículo 36 de la Carta Magna. Por su parte las prerrogativas, las cuales, no necesariamente equivalen a derechos subjetivos, sino que conforman una característica distintiva de las personas que se encuentren en una determinada situación, se encuentran consagradas en el artículo 35 del mismo Ordenamiento Supremo. Esa calidad distintiva se traduce, para quien la ostenta, en un conjunto de derechos pero también en una esfera de obligaciones.

Nuestra propuesta

Como se ha mencionado, es importante se lleve a cabo la transición de una democracia meramente electiva a una participativa. Ciertamente es que en materia del Plan Nacional de Desarrollo se prevé la participación de los ciudadanos mexicanos en la elaboración de dicho programa de gobierno.

La participación ciudadana implica además, la corresponsabilidad en la toma de decisiones trascendentales para la vida de un determinado Estado. Es necesario también, que dicha participación sea acotada y debidamente reglamentada tanto en el precepto Constitucional como en normas secundarias que rigen la vida de entidades que participarán, dentro del proceso decisorio.

En primer término, y por la jerarquía de normas, se plantea la reforma al texto del artículo 40 de nuestra Carta Magna. En dicha reforma se establece como derecho la participación ciudadana, que debe contener, además un contenido democrático. En cuanto a los efectos que los mecanismos plebiscitarios y de referéndum arrojen, se ha concluido la necesidad de dotarle de efectos vinculatorios para los órganos constituidos a los que va destinado.

Se otorga la facultad a los ciudadanos para presentar iniciativas de ley, así, el artículo 71 de la Constitución sufriría una adición en su texto.

Por lo que hace a los órganos que participarán en los procesos decisorios de consulta se le concede la facultad al Instituto Federal Electoral para que lleve a cabo la organización, conforme al proceso propuesto en el texto de la Iniciativa de Ley Federal de Participación Ciudadana, de la consulta plebiscitaria o de referéndum.

Este órgano autónomo deberá calificar los requisitos de procedibilidad tales como el o los solicitantes; la evaluación del contenido de los documentos que serían sometidos a consulta; o, en su caso, el cómputo de firmas que se presentaren si el origen de la solicitud de consulta tuviera como procedencia la solicitud ciudadana.

Asimismo, se acota el número de consultas al año a dos; señalándose además, que en el año en que se lleven a cabo elecciones federales, no podrá llevarse a cabo consulta alguna. En cuanto a los recursos, el Ejecutivo Federal y la Cámara de Diputados, dentro de sus facultades, deberán proveer de recursos necesarios a fin de que el Instituto Federal Electoral pueda llevar a cabo la organización de las consultas.

En cuanto al número de ciudadanos que pueden presentar tanto la solicitud de plebiscito o referéndum o bien, para la presentación de una iniciativa popular, deberá ser de por lo menos el 2% de los ciudadanos empadronados en el Registro Nacional de Electores.

Por lo que hace a la votación para la aceptación o rechazo de un plebiscito o referéndum, este dependerá según la votación efectuada en la elección ya de presidente o de diputados, próximos pasados. Esto a fin de garantizar la legitimidad del resultado.

En cuanto a las impugnaciones se faculta, en materia de procedimiento electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a fin de resolver, conforme a las reglas que para la impugnación de una elección de representante, se aplican.

Por lo que hace al contenido tanto de los mecanismos de consulta como para la iniciativa popular se limitan las materias objeto de dichos instrumentos participativos.

Para el caso en el que el contenido del acto de autoridad sometido a plebiscito o referéndum no sea considerado por aquel que lo emitirá, como violatorio de las garantías o derechos de los ciudadanos, se dota de facultad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para determinar si el contenido de dicho acto de autoridad violenta o no la esfera jurídica del gobernado. La resolución emitida por la Suprema Corte, en esta materia, conforme a la propuesta planteada, será definitiva e inatacable.

En suma, la propuesta presentada pretende sentar las bases de una mayor participación ciudadana y la corresponsabilidad de gobierno y gobernados en la toma de decisiones trascendentales para el país.

Por lo expuesto, el Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México somete a consideración de esta H. Cámara, la siguiente iniciativa de:

Decreto por el que se reforman la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y se expide la Ley Federal de Participación Ciudadana.

Primero. Se reforma el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos **con un régimen participativo de los ciudadanos** en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta ley fundamental.

La ley garantizará el derecho a participar activamente en el ejercicio democrático, por lo que las consecuencias derivadas de los resultados arrojados por los mecanismos de participación ciudadana tendrán efectos vinculatorios para las autoridades a quienes vayan dirigidos.

Segundo. Se adiciona un último párrafo a la fracción III del Artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 41. ...

...

I. ...

...

II. ...

...

a) ...

b) ...

c) ...

...

III. ...

...

...

...

...

...

...

...

El Instituto Federal Electoral, organizará, en los términos que se señale la ley respectiva, las consultas públicas de participación ciudadana.

IV. ...

...

Tercero. Se adiciona una fracción VI al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 35. ...

I a la V ...

VI. Solicitar la realización de los mecanismos de participación ciudadana que la ley reglamentaria establezca.

Cuarto. Se adiciona una fracción IV y se reforma el último párrafo del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar como sigue:

Artículo 71. ...

I. ...

II. ...

III. ...; y,

IV. A los ciudadanos mexicanos, de conformidad a la ley respectiva.

Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, por las Legislaturas de los Estados o por las Diputaciones de los mismos, **así como la presentada por los ciudadanos mexicanos, de conformidad de la ley de la materia**, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Quinto. Se reforma el artículo 68, y se adiciona un artículo 68 bis al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar como sigue:

Artículo 68

1. El Instituto Federal Electoral, depositario de la autoridad electoral, es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones y **participar, en los términos de la Ley Federal de Participación Ciudadana, en la organización de los mecanismos plebiscitarios o de referéndum.**

Artículo 68 bis

1. En la etapa de preparación del proceso de participación ciudadana iniciará con la convocatoria respectiva y concluirá con la jornada electoral, el plazo para su realización será de ciento veinte días.

2. El Instituto Federal Electoral tendrá las atribuciones y obligaciones señaladas en la Ley Federal de Participación Ciudadana.

3. Las normas aplicables en el proceso de participación ciudadana en cuanto al procedimiento serán las señaladas en el presente ordenamiento en lo que no se contrapongan con las disposiciones señaladas en la Ley Federal de Participación Ciudadana.

Sexto. Se adicionan los artículos 10 y 189, así como se agrega un Título Décimo tercero a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación para quedar como sigue:

Artículo 10. La Suprema Corte de Justicia conocerá funcionando en Pleno:

I. al XI ...

XII. Actuar dentro de los procedimientos de participación ciudadana, en los términos que establece la ley reglamentaria y el presente ordenamiento; y,

XIII. De las demás que expresamente le confieran las leyes.

Artículo 189. La Sala Superior tendrá competencia para:

I. al XIV. ...

XV. Conocer de los recursos de impugnación de los procesos de participación ciudadana, en los términos que establece la ley reglamentaria y el presente ordenamiento; y,

XVI. Las demás que le confieran las leyes y el Reglamento Interno del Tribunal.

Título Décimo Tercero

De la Participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los Procedimientos de Participación Ciudadana

Artículo 252. La participación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los procedimientos de participación ciudadana tales como el mecanismo de plebiscito y referéndum se apegará a lo establecido por la ley de la materia y este ordenamiento.

Dicho órgano será competente en caso de que haya duda en cuanto a la materia de la ley, reglamento o decreto legislativo o en su caso, del acto o decisión administrativa por no ser considerada, por el órgano correspondiente, de orden público o interés social, como lo establece la Ley Federal de Participación Ciudadana.

Artículo 253. Se creará una Comisión de Estudio conformada por los presidentes de las salas que conforman las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, además del Presidente de dicho órgano judicial.

Artículo 254. La solicitud para el estudio de la ley, reglamento, decreto, acto o decisión deberá ser presentada ante la oficialía de partes de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Primera Secretaria.

Artículo 255. La Comisión de Estudios deberá emitir resolución de por lo menos dos de los Ministros que la integren para que pueda tener efectos.

Artículo 256. El Presidente al día siguiente de recibida la solicitud convocará a la reunión de la Comisión Especial.

Artículo 257. El Presidente en audiencia privada con los Ministros miembros de la Comisión deberá leer la solicitud, así como toda la documentación presentada con ello, procediendo al debate.

En caso de ser necesario se diferirá la sesión para que cada uno de los Ministros miembros de dicha Comisión Especial puedan hacer el estudio que consideren pertinente, señalándose fecha y hora, dentro del término de cinco días hábiles, sin excederse del término señalado por la Ley Federal de Participación Ciudadana que tiene dicho órgano para resolver, para que se lleve a cabo el debate y votación correspondiente.

Artículo 258. El voto podrá ser de forma abierta o cerrada y, en este caso, se podrá hacer de forma particular anexándose el mismo al documento resolutivo.

Por ninguna circunstancia podrá haber abstenciones de los Ministros en la votación.

Artículo 259. Se deberá levantar acta circunstanciada por el Primer Secretario de la Presidencia, la cual deberá estar firmada por todos y cada uno de los miembros de la Comisión Especial.

Artículo 260. Tan pronto como haya sido resuelta por la Comisión Especial, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá notificar dentro de los diez días hábiles siguientes dicha resolución.

Artículo 261. Las resoluciones emitidas por la Comisión Especial no podrán ser recurridas.

Artículo 262. En caso de que los Ministros no resolvieran dentro del término de quince días, serán sujetos a responsabilidad, en términos de la presente ley.

Así mismo, si un Ministro no concurriera a la sesión de la Comisión Especial, será sancionado conforme al procedimiento de responsabilidad señalado en esta ley.

Artículo 263. En caso de que no se reuniera la Comisión Especial, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia deberá convocar a los otros Ministros integrantes de la Sala de aquel que debiera integrar la Comisión para que suplieran dicha falta. En caso de negativa o falta, también serán acreedores a las sanciones establecidas en esta ley con relación al procedimiento de responsabilidad.

Séptimo. Se expide la Ley Federal de Participación Ciudadana, para quedar como sigue:

Ley Federal de Participación Ciudadana

Título Primero

De la Participación Ciudadana

Capítulo Único

Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley es de orden público y de interés general; tiene por objeto fomentar, promover, regular y establecer los mecanismos que permitan la organización y funcionamiento de la participación ciudadana en los Estados Unidos Mexicanos y su relación con los órganos de gobierno de esta, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las demás disposiciones que resulten aplicables.

Los poderes Legislativo y Ejecutivo, promoverán y respetarán la participación ciudadana, así como garantizarán que la relación entre los habitantes de la República Mexicana con los órganos de gobierno sea cordial y respetuosa de la Ley.

Artículo 2. Para los efectos del presente ordenamiento se entenderá por ley, reglamento, decreto, acto o decisión administrativa trascendentales para el orden público o el interés social de la República Mexicana, aquellos que afecten de forma directa, cuando menos, a la mitad más una de los Estados o el Distrito Federal, o bien a las dos terceras partes de la población y que tenga referencia a las materias que se señalan en el artículo que sigue.

Artículo 3. Serán materia para los mecanismos de participación ciudadana las leyes, reglamentos, decretos, actos o decisiones administrativas aquellas que además de tener las características señaladas en el artículo anterior tengan por objeto regular lo establecido en las fracciones I, III, IV, V, X, XV, XVI, XVII, XXI, XXIII, XXV, XXVII, XXIX-C, XXIX-D, XXIX-E, XXIX-G, XXIX-I, XXIX-J, XXIX-K y XXIX-L del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 4. La participación ciudadana se regirá por los siguientes principios:

I. Democracia, sustentada en la igualdad de los ciudadanos de la República, sin distinción económica o social, credo, origen étnico, nacionalidad, género, preferencia sexual, edad, condición física, de salud, posición política, ideología, o cualquiera otra causa de diferenciación.

II. Corresponsabilidad, el compromiso compartido de acatar, por parte de la ciudadanía y los órganos de gobierno, los resultados de las decisiones mutuamente convenidas; reconociendo y garantizando los derechos de los ciudadanos a proponer y decidir sobre los asuntos públicos; postulando que la participación ciudadana es condición indispensable para un buen gobierno y no sustitución de las responsabilidades del mismo.

III. Inclusión, fundamento de una gestión pública socialmente responsable, que englobe y comprenda todas las opiniones de quienes desean participar que reconoce desigualdades y promueve un desarrollo equitativo de la sociedad y de los individuos que la conforman.

IV. Solidaridad, disposición de toda persona de asumir los problemas de otros como propias, contrario a todo egoísmo o interés particular, que propicie el desarrollo de relaciones fraternales entre los vecinos, eleva la sensibilidad acerca de la naturaleza

de las propias situaciones adversas y las de los demás, así como nutre y motiva las acciones para enfrentar colectivamente los problemas comunes.

V. Legalidad, garantía de que las decisiones de gobierno serán siempre apegadas a derecho y como lo establece el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

VI. Respeto, reconocimiento pleno a la diversidad de visiones y posturas, asumidas libremente en torno a los asuntos públicos. En este caso comienza incluso por la libertad de elegir cuando y cómo se participa en la vida pública de la República Mexicana.

VII. Tolerancia, garantía de reconocimiento y respeto a la diferencia y a la diversidad de quienes conforman la sociedad y como un elemento esencial en la construcción de consensos.

VIII. Pervivencia, responsabilidad social de garantizar que las prácticas democráticas se generalicen y reproduzcan de modo que aseguren el desarrollo, ahora y en el futuro, de una cultura ciudadana para todos los habitantes de la República Mexicana de forma crítica, activa, responsable y propositiva.

Artículo 5. Para los efectos de esta Ley se entenderá por:

I. Constitución: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;
II. Ley: a la Ley Federal de Participación Ciudadana;

III. Titular del Ejecutivo Federal: al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos;

IV. Titular del Ejecutivo Estatal: al Gobernador Constitucional de la Entidad Federativa.

V. Congreso: al H. Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores;

VI. Suprema Corte: a la Suprema Corte de Justicia de la Nación;

VII. Ley Orgánica del Congreso: a la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos;

VIII. Administración Pública: los sujetos señalados en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

IX. Instituto Electoral: al Instituto Federal Electoral;

X. Tribunal Electoral: al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;

XI. Ley Electoral: al Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales; y

XII. Organización: a las Organizaciones de la Sociedad Civil que participarán en la detección de conflictos y que tendrán la facultad de solicitar el ejercicio de los derechos que se consagran en la presente ley.

Artículo 6. Para los efectos de la presente Ley, se entenderán por Mecanismos de Participación Ciudadana a los medios con los que los ciudadanos de la República Mexicana pueden participar en la toma de decisiones administrativas o legislativas.

Artículo 7. Para los efectos de esta ley serán Mecanismos de Participación Ciudadana los siguientes:

I. El mecanismo de Plebiscito, el cual consiste en consultar la opinión de los habitantes de la República Mexicana con miras a obtener mayores datos con relación al acto administrativo que se pretende realizar por parte del Titular del Ejecutivo Federal, en su ámbito de competencia. Los resultados de la implementación de este mecanismo tendrá efectos vinculatorios para la autoridad administrativa;

II. El mecanismo de Referéndum, es un instrumento de participación ciudadana por virtud del cual se consulta a los habitantes de la República Mexicana con el fin de obtener su opinión con relación a una ley, reglamento o decreto legislativo que, cumpliendo con las características señaladas en el presente título puedan afectar a los intereses y derechos de dichos ciudadanos. Y,

III. La Iniciativa Popular, es un mecanismo mediante el cual los habitantes de la República Mexicana presentan, a cualquiera de las Cámaras que conforman el H. Congreso de la Unión, proyectos de creación, modificación, reforma, derogación o abrogación de leyes y decretos propios del ámbito de su competencia.

Artículo 8. Para lo no previsto por esta Ley, se estará a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

Título Segundo

De los Derechos de los Ciudadanos Mexicanos, en Materia de Democracia Participativa

Capítulo Primero

De Ciudadanos de la República Mexicana

Artículo 9. Son ciudadanos los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del artículo 34 de la Constitución.

Capítulo Segundo

De los Derechos y las Obligaciones de los Ciudadanos Mexicanos

Artículo 10. Además de los señalados en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, serán derechos de los ciudadanos los siguientes:

- I. Iniciar leyes y participar en la celebración de los mecanismos de consulta de plebiscito y referéndum;
- II. Proponer la adopción de acuerdos o la realización de actos al Secretario o Secretarios de Despacho que corresponda.
- III. Ser informados sobre leyes, reglamentos, decretos y toda acción de gobierno de interés público, respecto de las materias señaladas en el artículo 4 de la presente Ley;
- IV. Conformar Organizaciones de la Sociedad Civil para la detección de problemas en el Territorio Nacional para la realización de actividades tendientes a la solución de problemas o para la solicitud de un plebiscito o referéndum, así como presentar iniciativas populares; y,
- V. Las demás que la Constitución Política de los Estados Unidos, esta ley u otro ordenamiento les otorguen.

Artículo 11. Además de las señaladas en el artículo 36 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos las siguientes:

- I. Cumplir con las disposiciones de la presente Ley, adecuando su participación cívica a los principios establecidos en el artículo 4;
- II. Ejercer los derechos que les otorga la presente Ley sin perturbar el orden y la tranquilidad públicos ni afectar la continuidad del desarrollo normal de las actividades de los demás habitantes; y,
- III. Las demás que en materia de participación ciudadana les impongan ésta y otras leyes.

Artículo 12. Es obligación de las autoridades federales, en su ámbito de competencia, garantizar el respeto de los derechos de los ciudadanos previstos en esta Ley.

Título Tercero

De los Mecanismos de Participación Ciudadana

Capítulo Primero

Del Mecanismo de Plebiscito

Artículo 13. El mecanismo de Plebiscito será procedente, como mecanismo de consulta con efectos vinculatorios como lo prevé el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando además de cumplir con los requisitos señalados en los artículos

2 y 3 de la presente Ley, impliquen, a juicio de los solicitantes, la necesidad de obtener la opinión de de los ciudadanos que podrían ser afectados por el acto administrativo.

Artículo 14. A través del mecanismo de Plebiscito, el Presidente de la República, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán consultar a los ciudadanos para que emitan su opinión con relación a actos de gobierno que tengan como materia las enumeradas en el artículo 3 del presente ordenamiento.

Artículo 15. Podrán solicitar al Presidente de la República que convoque a Plebiscito el dos por ciento de los ciudadanos empadronados en el Padrón Nacional de Electores, cuando se trate de actos o decisiones, considerados como trascendentales para el orden público o el interés social y que afecten la totalidad o por lo menos nueve de las Unidades Territoriales que conforman la Ciudad o que afecten a la mayoría de los habitantes de la misma.

Artículo 16. El H. Congreso de la Unión o cualquiera de sus Cámaras, podrá solicitar se convoque a Plebiscito por el voto de las dos terceras partes de los miembros de dicho órgano legislativo cuando el acto administrativo cumpla con los requisitos previstos en esta Ley y pueda afectar a los derechos de los ciudadanos.

Artículo 17. La solicitud a que se refiere el presente capítulo deberá hacerse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la emisión que se haga del acto o decisión del Presidente de la República presentándose ante el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral deberá calificar los requisitos de forma señalados en el artículo que precede.

Artículo 18. Toda solicitud de Plebiscito presentada ante el Instituto Federal Electoral deberá contener, por lo menos:

- I. El acto de gobierno que se pretende someter a Plebiscito, así como el órgano u órganos de la administración que lo aplicarán en caso de ser ejecutado;
- II. La exposición de motivos y razones por las cuales el acto se considera de importancia y las razones por las cuales debe someterse a Plebiscito.

Cuando sea presentada por los ciudadanos, el Presidente de la República, solicitará la certificación al Instituto Federal Electoral de que se cumplió con los requisitos de número de ciudadanos necesarios.

Artículo 19. Una vez calificados los requisitos de forma previstos en el artículo anterior el Instituto Federal Electoral y los órganos de gobierno que participen deberá sujetarse al procedimiento siguiente:

- I. El Instituto Federal Electoral deberá, por conducto de la oficina correspondiente, remitir los documentos que se acompañaron a la solicitud de Plebiscito al Presidente de la República para que alegue lo que a su derecho corresponda;

II. El Presidente de la República, dentro de los diez días hábiles siguientes a que recibió los documentos, deberá manifestarse en cuanto a la forma y fondo del acto que se pretende someter a Plebiscito. En caso de que el Presidente de la República no desahogue la vista correspondiente, el procedimiento se seguirá sin dilación alguna;

III. En caso de que haya duda en cuanto a la materia de la decisión o determinación administrativa por no ser considerada de orden público o de interés social, el Instituto Federal Electoral deberá, dentro de los quince días hábiles siguientes a que haya hecho sus manifestaciones el Presidente de la República, remitir la solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este, en términos de su Ley Orgánica, califique la naturaleza del acto que se pretende someter al mecanismo de Plebiscito;

IV. La Suprema Corte deberá resolver en un término de quince días hábiles en cuanto al fondo del asunto;

V. Una vez resuelto por la Suprema Corte deberá ésta enviar dentro de los diez días hábiles siguientes, su resolución al Instituto Federal Electoral quien comunicará tanto al solicitante como a la Autoridad Administrativa correspondiente dicha resolución en un lapso de cinco días hábiles. El fallo emitido por la Suprema Corte será inatacable y producirá efectos de cosa juzgada.

VI. El Instituto Federal Electoral, dentro de los treinta días hábiles siguientes de recibido el fallo, deberá convocar a los ciudadanos a la celebración del Plebiscito, el cual deberá ser realizado dentro de los ciento veinte días hábiles siguientes al día de la convocatoria. Dicha convocatoria deberá ser realizada por todos los medios de comunicación ya escrita, radiofónica o televisiva.

Artículo 20. La convocatoria realizada por el Instituto Federal Electoral deberá contener cuando menos:

I. El texto del acto de autoridad sometido a Plebiscito, así como su exposición de motivos;

II. La explicación clara y precisa del mecanismo de aplicación del acto de gobierno, una breve referencia a los argumentos a favor y en contra, así como de los efectos de su ejecución;

III. La fecha en que habrá de realizarse la votación; y

IV. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

Artículo 21. El Instituto Federal Electoral podrá auxiliarse de las instituciones de educación superior o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia que trate

el Plebiscito para la elaboración de los argumentos a favor y en contra, así como la redacción de las preguntas que se contendrán en las boletas de elección.

En el caso de que el Plebiscito haya nacido por iniciativa de ciudadanos, el Instituto Federal Electoral respetará la redacción del texto del acto de gobierno y de su exposición de motivos tal y como hayan sido aprobados tanto por el Instituto Federal Electoral como por la Suprema Corte.

Artículo 22. En el año en que tengan verificativo elecciones de Diputados, Senadores o Presidente de la República, no podrá realizarse Plebiscito alguno.

Artículo 23. En el mecanismo de Plebiscito, podrán participar todos los ciudadanos residentes en territorio nacional y que se encuentren inscritos en el Registro Nacional de Electores.

El Instituto Electoral desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo; garantizará la equitativa difusión de las opciones que se presenten a los ciudadanos. Asimismo declarará los resultados del mecanismo de Plebiscito a través de los mismos medios utilizados para la convocatoria.

Artículo 24. Los resultados del mecanismo de Plebiscito tendrán carácter vinculatorio para el Presidente de la República, como lo establece la el artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La votación mínima en la celebración del mecanismo de Plebiscito deberá ser cuando menos por la misma cantidad emitida para la elección de Presidente de la República más próxima.

Artículo 25. En caso de que se presente alguna controversia con relación a la organización y celebración de la consulta, aquella deberá ser resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual resolverá en términos de la Ley Electoral.

Una vez resuelto el o los recursos presentados para la solución de conflictos señalados en el párrafo anterior, y ejecutada la determinación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se realizará ya sea el caso, la reposición del procedimiento conforme a lo establecido por esa autoridad electoral.

Los resultados del mecanismo de Plebiscito, en cuanto al fondo, no podrán ser impugnados.

Capítulo Segundo

Del Mecanismo de Referéndum

Artículo 26. El mecanismo de Referéndum será procedente cuando, al ser del conocimiento de los solicitantes la iniciativa de ley, reglamento o decreto legislativo impliquen, a juicio de los mismos, la necesidad de obtener la opinión de los ciudadanos mexicanos con miras de evitar un daño en los derechos de estos o una violación a sus garantías constitucionales.

Artículo 27. La Cámara de Diputados o la de Senadores, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, o los ciudadanos que representen por lo menos el dos por ciento del padrón electoral, podrán solicitar al H. Congreso de la Unión, someta al mecanismo de Referéndum con efectos vinculatorios, las leyes, reglamentos o decretos que dicha autoridad legislativa emita.

El Presidente de la República o los Gobernadores de los Estados, que representen por lo menos a diecisiete de las entidades de la República de acompañados del voto de un tercio de los integrantes del Congreso Legislativo Estatal, podrán solicitar el sometimiento de la ley, reglamento o decreto emitido por el órgano legislativo al mecanismo de Referéndum.

Las materias de las leyes, reglamentos o decretos emitidos por el H. Congreso de la Unión y que pretenderá someter al mecanismo de Referéndum deberán referirse a las descritas en el artículo 3 del presente ordenamiento y cumpliendo con la característica de ser de orden público y de interés social y que afecten a por lo menos una tercera parte de las entidades que conforman la República Mexicana.

Artículo 28. La solicitud a que se refiere el presente capítulo deberá hacerse dentro de los 30 días hábiles siguientes a la publicación de la ley, reglamento o decreto del H. Congreso de la Unión, presentándose ante el Instituto Federal Electoral.

El Instituto Federal Electoral deberá calificar los requisitos de forma señalados en el artículo siguiente.

Artículo 29. Toda solicitud de Referéndum presentada ante el Instituto Federal Electoral deberá contener, por lo menos:

- I. La ley, reglamento o decreto que se pretenda someter al mecanismo de Referéndum, así como la materia de la misma; y,
- II. La exposición de motivos y razones por las cuales la ley, reglamento o decreto debe someterse al mecanismo de Referéndum.

Cuando sea presentada por los ciudadanos mexicanos, las dos terceras partes de los miembros de cualquiera de las Cámaras que conforman el H. Congreso de la Unión, el Presidente de la República o la mayoría simple de los Gobernadores Estatales solicitarán la certificación al Instituto Federal Electoral de que se cumplió con los requisitos de número necesarios.

Artículo 30. Una vez calificados los requisitos de forma previstos en el artículo anterior el Instituto Federal Electoral deberá:

- I. El Instituto Federal Electoral deberá, por conducto de la oficina correspondiente, remitir los documentos que se acompañaron a la solicitud de Referéndum al H. Congreso de la Unión, mediante el envío a la comisión correspondiente para que alegue lo que a su derecho corresponda.

II. El H. Congreso de la Unión, dentro de los diez días hábiles siguientes a que recibió los documentos deberá manifestarse en cuanto a la forma y fondo del acto que se pretende someter a Referéndum. En caso de que el H. Congreso de la Unión, no hiciera uso del derecho en esta fracción señalado, no podrá impugnar de ninguna manera el procedimiento, por lo que este se iniciará de plano conforme a lo señalado en el Código Electoral y este ordenamiento;

III. En caso de que haya duda en cuanto a la materia de la ley, reglamento o decreto legislativo por no ser considerada de orden público o de interés social, el Instituto Federal Electoral deberá, dentro de los quince días siguientes ha que haya hecho sus manifestaciones el H. Congreso de la Unión en términos de su Ley Orgánica, remitir la solicitud a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que este, en términos de esta ley y de su Ley Orgánica califique la naturaleza del acto que se pretende someter al mecanismo de Referéndum;

IV. La Suprema Corte de Justicia de la Unión deberá resolver en un término de quince días hábiles en cuanto al fondo del asunto;

V. Una vez resuelto por la Suprema Corte deberá ésta enviar dentro de los diez días hábiles siguientes su resolución al Instituto Federal Electoral quien comunicará, tanto al solicitante como al H. Congreso de la Unión a través de la comisión correspondiente, la resolución emitida por el órgano jurisdiccional en un lapso de cinco días hábiles. El fallo emitido por la Suprema Corte de Justicia de la Unión no podrá ser recurrido.

VI. El Instituto Federal Electoral, dentro de los treinta días hábiles siguientes de recibido el fallo, deberá convocar a los ciudadanos a la celebración del mecanismo de Referéndum, el cual deberá ser realizado dentro de los cuatro meses siguientes al día de la convocatoria. Dicha convocatoria deberá ser realizada por todos los medios de comunicación ya escrita, radiofónica o televisiva.

Artículo 31. La convocatoria realizada por el Instituto Federal Electoral deberá contener cuando menos:

I. El texto de la ley, reglamento o decreto legislativo que deberá ser sometido al mecanismo de Referéndum, así como su exposición de motivos;

II. La explicación clara y precisa del mecanismo de aplicación de la ley, reglamento o decreto legislativo, así como de los efectos de su entrada en vigor;

III. La fecha en que habrá de realizarse la votación, la cual deberá ser el día primero de julio de cada año; y

IV. La pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su opinión mediante aprobación o rechazo.

Una vez realizado el Referéndum el Instituto Federal Electoral deberá de publicar resultados dentro de los cinco días siguientes a la calificación, notificándose además, a los solicitantes y al H. Congreso de la Unión del resultado de la misma para los efectos de tomar en cuenta los resultados del mecanismo.

Artículo 32. El Instituto Federal Electoral podrá auxiliarse de los órganos locales de gobierno, instituciones de educación superior o de organismos sociales y civiles relacionados con la materia que trate el Referéndum para la elaboración de los argumentos a favor y en contra, así como la redacción de las preguntas que se contendrán en las boletas de elección.

En el caso de que el Referéndum haya nacido por iniciativa de ciudadanos el Instituto Federal Electoral respetará la redacción del texto de la ley, reglamento o decreto legislativo y de su exposición de motivos tal y como hayan sido aprobados tanto por el Instituto Federal Electoral como por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Artículo 33. En el año en que tengan verificativo elecciones de Diputados, Senadores o Presidente Constitucional, no podrá realizarse Referéndum alguno.

Artículo 34. En el mecanismo de Referéndum, podrán participar todos los ciudadanos que acrediten estar inscritos en el Registro Nacional de Electores.

El Instituto Federal Electoral desarrollará los trabajos de organización, desarrollo de la consulta y cómputo respectivo; garantizará la equitativa difusión de las opciones que se presenten al electorado. Asimismo declarará los resultados del mecanismo de Referéndum a través de los mismos medios utilizados para la convocatoria.

Artículo 35. Los resultados del mecanismo de Referéndum tendrán carácter vinculatorio para las Cámaras del H. Congreso de la Unión.

Cuando una de las opciones obtenga la mayoría de la votación válidamente emitida y corresponda a cuando menos al mismo porcentaje de votación que para la elección de Diputados o Senadores anterior, aquella deberá de tomarse en cuenta en los trabajos legislativos que tengan relación con la ley, reglamento o decreto.

En caso de que se presente alguna controversia con relación a la organización y celebración de la consulta, aquella deberá ser resuelta por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual resolverá en términos de la Ley Electoral.

Una vez resuelto el o los recursos presentados para la solución de conflictos señalados en el párrafo anterior, y ejecutada la determinación del Tribunal Federal Electoral, se realizará ya sea el caso, la reposición del procedimiento conforme a lo establecido por esa autoridad electoral.

Los resultados del mecanismo de Referéndum, en cuanto al fondo, no podrán ser impugnados.

Capítulo Tercero

De la Iniciativa Popular

Artículo 36. Solo podrán ser objeto del mecanismo de Iniciativa Popular las materias contenidas en el artículo 3 del Título Primero de esta Ley.

Artículo 37. Una vez presentada la Iniciativa Popular ante la Mesa Directiva de cualquiera de las Cámaras que conforman el H. Congreso de la Unión, ésta la dará a conocer al Pleno y la turnará a una Comisión Especial, integrada por los Diputados o Senadores, según sea el caso, miembros de las Comisiones competentes en la materia, en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de su Ley Orgánica, misma que verificará que la Iniciativa cumpla los requisitos mencionados en el artículo siguiente.

Artículo 38. Para que una Iniciativa Popular pueda ser admitida para su estudio, dictamen y votación por las Cámaras del H. Congreso de la Unión se requiere:

I. Escrito de presentación de Iniciativa Popular dirigido a la Cámara del H. Congreso de la Unión;

II, Presentación de los nombres, firmas y claves de las credenciales de elector de un mínimo de dos por ciento de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral vigente, debiendo los promoventes nombrar a un comité de mínimo tres personas que funjan como representantes comunes de la iniciativa;

III. Presentación de una exposición de motivos que defina las razones y fundamentos de la Iniciativa;

IV. Presentación de un articulado que cumpla con los principios básicos de técnica jurídica.

Estos requisitos serán verificados por la Comisión Especial que se nombre de acuerdo al artículo anterior. Dicha Comisión se podrá auxiliar del Instituto Federal Electoral para efectos de corroborar el porcentaje de ciudadanos que presenten la Iniciativa Popular.

Antes de aprobar la iniciativa, la Comisión Especial podrá modificar la exposición de motivos y el articulado propuesto, pero sólo en cuestiones de estricta técnica jurídica. El Pleno tendrá siempre la posibilidad de anular dichas modificaciones.

Cuando la Iniciativa Popular se refiera a materias que no sean de la competencia de las Cámaras del H. Congreso de la Unión, la Comisión Especial o el Pleno podrán dar curso aunque el resultado del análisis, dictamen y votación sea sólo una declaración o una excitativa a las autoridades competentes.

Artículo 39. La Comisión Especial deberá decidir, emitiendo una recomendación, sobre la admisión o rechazo de la iniciativa dentro de los treinta días hábiles siguientes a la fecha de su presentación.

Artículo 40. La Cámara ante la cual se presentó la Iniciativa Popular, deberá informar por escrito a los representantes de los ciudadanos promoventes de la iniciativa popular el dictamen de la misma, señalando las causas y fundamentos jurídicos en los que se basa la decisión. Esta decisión se publicará también en la Gaceta Parlamentaria y en el Diario Oficial de la Federación y en los diarios de mayor circulación nacional.

Artículo 41. Una vez declarada la admisión de la Iniciativa Popular se someterá al proceso legislativo que señala la Ley Orgánica para el Gobierno Interior del Congreso General.

Artículo 42. Los ciudadanos tendrán el derecho de volver a presentar las Iniciativas Populares que haya rechazado el H. Congreso de la Unión, cuando en cada ocasión cumplan los requisitos que para ello fija esta Ley.

Artículo 43. Si una Iniciativa Popular no es aprobada por la mayoría simple de los presente de cada Cámara, dentro del proceso legislativo común, los ciudadanos promoventes tendrán el derecho de que este órgano la vuelva a analizar, discutir y votar una vez que transcurran dos periodos ordinarios de sesiones.

Para iniciar el nuevo proceso legislativo bastará que los representantes comunes de los ciudadanos promoventes hagan una excitativa en tal sentido ante la Cámara en que hayan presentado originalmente el proyecto.

Los representantes comunes de los ciudadanos promoventes podrán hacer uso del derecho que les concede este artículo por un plazo no mayor de nueve años. Transcurrido este plazo, la iniciativa popular deberá cumplimentar con todos los pasos y requisitos que marca este capítulo para ser examinada nuevamente por el H. Congreso de la Unión.

Transitorios

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

Segundo. El Presupuesto de Egresos de la Federación, deberá establecer en el ejercicio fiscal que corresponda la previsión presupuestal correspondiente para el cumplimiento adecuado de la Ley Federal de Participación Ciudadana.

Notas

1 Burgoa Orihuela, Op. cit. pág. 94.

2 Burgoa Orihuela, Op. cit. pág. 95.

3 Gómez Sandoval, Op. cit. pág. 207.

4 Santo Tomás de Aquino: "Las leyes injustas pueden serlo de dos maneras: primera, en cuanto contradicen el bien del hombre, del modo antes dicho: sea contra su fin, como cuando el legislador impone ciertas cargas a los súbditos, que no son necesarias para el bien común, sino que se encaminan más bien a satisfacer ciertos intereses o cierta vanagloria; o bien contra la potestad del legislador, como cuando éste sobrepasa el límite de su autoridad; o finalmente por la forma, como cuando se reparten las cargas entre todos de manera no proporcional, aun cuando tales cargas sean para el bien común".

5 Burgoa Orihuela, Op. cit. pág. 197

6 Hobbes, Thomas. El leviatán. Pág. 137.

- 7 Tomas Hobbes, ibidem.
- 8 Montesquieu, citado por Burgoa Orihuela, Op. cit., pág. 203.
- 9 Montesquieu, citado por Burgoa Orihuela, Op. cit., pág. 204.
- 10 Montesquieu, El Espíritu de la Leyes, Estudio preliminar de Daniel Moreno, México, Ed. Porrúa, 1981, libro VI, capítulo III.
- 11 Ibid.
- 12 Rousseau, Juan Jacobo. El Contrato Social o Principios de Derecho Político. Discurso sobre las Ciencias y las Artes. Discurso sobre el Origen de la Desigualdad. México, 9ª. ed., Ed. Porrúa, 1981, Cap. VII, libro primero.
- 13 Rousseau, ibid.
- 14 Pero no "jefe de la nación", puesto que ésta, como soberana, no reconoce ningún poder sobre ella.
- 15 Kelsen, Hans. Teoría general del Estado, pág. 18.
- 16 Tena Ramírez, Felipe. Derecho constitucional mexicano, México, 28ª. ed., Ed. Porrúa, 1994, pág. 88.
- 17 Carpizo, Jorge. Estudios constitucionales, México, 4ª. ed., Ed. Porrúa-UNAM, 1994, pág. 153.
- 18 Ibidem.
- 19 Jorge Jellinek, citado por Jorge Carpizo, Op. cit. pág. 154.
- 20 Carpizo, Op. cit., pág. 155.
- 21 León Duguit, citado por Burgoa Orihuela, Op. cit. pág. 245.
- 22 Hans, Kelsen. Teoría General del Estado, México, 2ª. ed., Ed. Mc. Graw Hill, pág. 410.
- 23 Burgoa Orihuela, Op. cit. pág. 146.
- 24 Ibidem.

Dado en la sede de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión de los Estados Unidos Mexicanos, a los ocho días del mes de agosto de dos mil siete.

Diputado Jesús González Macías (rúbrica)

Senador Javier Orozco Gómez (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 8 de 2007.)

QUE REFORMA Y ADICIONA LOS ARTÍCULOS 54, FRACCIÓN V, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y 12, 14 Y 15 DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES, CON OBJETO DE EVITAR LA SOBRRERREPRESENTACIÓN Y LA SUBREPRESENTACIÓN LEGISLATIVAS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO JESÚS GONZÁLEZ MACÍAS, EN NOMBRE PROPIO Y DE INTEGRANTES DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS DEL PT, DE CONVERGENCIA, DE ALTERNATIVA Y DEL PVEM, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 8 DE AGOSTO DE 2007

Los que suscriben, legisladores integrantes de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los artículos 55, fracción II, y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona los artículos 54, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 12, 14 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

México es una nación que gradualmente ha madurado en su democracia y procesos democráticos; sin embargo, necesitamos fortalecerla con bases sólidas. Los mexicanos necesitamos normas constitucionales acordes con la realidad que vivimos; requerimos adecuar nuestras normas con principios democráticos, entre los que se encuentra la pluralidad.

A lo largo de nuestra historia política y electoral hemos presenciado reformas constitucionales sin las cuales no podría haberse dado la composición heterogénea que hoy tenemos en el Congreso de la Unión. Sin embargo, aunado a las conquistas que los partidos de oposición han logrado respecto a las normas electorales y de composición de las respectivas Cámaras que forman el Congreso de la Unión se dieron defectos que hoy debemos superar, como la sobrerrepresentación que algunas fuerzas políticas tienen en las Cámaras de Diputados y de Senadores.

Nuestra Constitución establece en el artículo 41 que "el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión". La ejerce respecto al Poder Legislativo a través de la elección de sus diputados y senadores; es decir, está consagrado constitucionalmente que el sufragio universal libre y secreto sea el principio rector de nuestra democracia, del poder que dimana del pueblo.

Es responsabilidad de nosotros como legisladores que se vele por el respeto de la voluntad del pueblo en la formación de las Cámaras del Congreso de la Unión, sin perder de vista que las normas de la integración del Poder Legislativo deben respetar siempre la voluntad

de los mexicanos expresada en las urnas, pues ellos tienen la facultad de elegir a sus representantes.

Los legisladores, de distintos partidos políticos, que suscribimos la presente iniciativa reconocemos la necesidad de depurar nuestro sistema de formación legislativa; es preciso que se adecuen las normas constitucionales y, en consecuencia, las reglamentarias de éstas para que la voluntad de los electores se refleje realmente en la formación del Poder Legislativo.

Como antecedente, valga recordar que la Cámara de Diputados se integra con base en un sistema electoral mixto, pues la forman 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 200 elegidos conforme al de representación proporcional, como prevé el artículo 52 constitucional.

Dicho sistema mixto tiene sus orígenes en lo que el Constituyente de 1963 tuvo a bien llamar "sistema de diputados de partido"; es decir, en esa época se reformó el artículo 54 de la Constitución Política, cuyo texto original exclusivamente preveía la composición de la Cámara de Diputados con base en la elección directa de éstos por el principio de mayoría relativa para pasar a un sistema que diera oportunidad a las fuerzas políticas minoritarias a acceder a la toma de decisiones nacionales, a través de la figura de diputados de partido, que no podían exceder de 20 diputaciones.

Desde esa época se fijaron límites inferiores y superiores de representatividad, ya que para acceder a las diputaciones de partido se tenía que obtener 2.5 por ciento de la votación nacional (para 1972 se reformó la proporción para quedar en 1.5 por ciento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de ese año), fijándose como mínimo para ser considerado fuerza política y, según se dijo, como máximo se podía acceder a 20 diputaciones de partido por parte de los partidos políticos minoritarios.

Hasta 1977 no se adoptó el sistema de representación proporcional, dejando atrás el sistema de diputaciones de partido, con la finalidad de que los votos emitidos por los electores se reflejen equitativamente en el número de diputados que correspondan a cada uno de los partidos políticos, dando acceso a los partidos de oposición que no ganen diputaciones por el principio de mayoría relativa a la Cámara de Diputados y, de esa forma, puedan representar a los ciudadanos que votaron por ellos.

Así, en cada una de las reformas electorales desde 1963 hasta 1996 se regularon siempre los límites inferiores para considerarse fuerza política digna de estar en el escenario electoral y superiores de representatividad, en el sistema de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, buscando en un principio la conservación de mayorías, cediendo después a las conquistas electorales de la oposición.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996 se reformó la fracción V del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer un porcentaje máximo de sobrerrepresentación que los partidos políticos pueden tener en la Cámara de Diputados, respecto de la votación nacional emitida

que cada uno obtuvo, fijándola en 8 por ciento respecto de la referida votación. Fue ésta la última reforma en ese tenor.

De lo anterior se concluye la necesidad imperante de revisar las normas que rigen el Poder Legislativo, en este caso la Cámara de Diputados, que no es congruente con la apertura y demanda democrática, que a más de 10 años de la última reforma, y con todos los cambios que ha vivido el país (sin olvidar la alternancia en el Poder Ejecutivo federal); sigamos viviendo en un sistema electoral que permite una elevada sobrerrepresentación de los partidos políticos dominantes.

De acuerdo con la realidad política que vive el país, reconocemos la necesidad de conservar nuestro sistema electoral mixto, donde coexistan el sistema de mayoría relativa y el de representación proporcional, pero también sabemos que es necesario atacar los defectos que aquejan dicho sistema.

En ese sentido, denunciemos la necesidad de reformar la fracción V del artículo 54 constitucional, así como los artículos 12 y 14 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para erradicar la sobrerrepresentación que actualmente se presenta en la Cámara de Diputados, por medio de la reducción del límite permitido hasta 2 por ciento.

En toda democracia habrá sobrerrepresentación, a veces considerablemente peligrosa, como la que se puede dar en los sistemas de mayoría relativa puros, donde el electorado que votó por el candidato que no obtuvo la preferencia en las elecciones no estará representado o en aquellos atenuada por medio del sistema de representación proporcional; sin embargo, como quedó asentado, es nuestro deber cuidar que cada uno de los votos de los mexicanos esté debidamente representando en la Cámara de Diputados.

La presente iniciativa tiene la finalidad de someter a los límites posibles la sobrerrepresentación de los partidos políticos que hemos sufrido siempre, acotando los márgenes constitucionales y legales, privilegiando la protección de la voluntad de todos y cada uno de los mexicanos.

Por lo expuesto, sometemos a la consideración de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y modifican los artículos 54, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 12, 14 y 15 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Artículo Primero. Se reforma y modifica la fracción V del artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 54. La elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el sistema de asignación por listas regionales se sujetará a las siguientes bases y a lo que disponga la ley:

I. a IV. ...

V. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que **exceda en dos puntos su porcentaje de votación nacional emitida**. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más **dos por ciento**; y

VI. ...

Artículo Segundo. Se reforman y modifican la fracción 3 del artículo 12 y la fracción 2 del artículo 14, y se adiciona una fracción V al artículo 15, todos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:

Artículo 12.

1. Para los efectos de la aplicación de la fracción II del artículo 54 de la Constitución, se entiende por votación total emitida la suma de todos los votos depositados en las urnas.

2. En la aplicación de la fracción III del artículo 54 de la Constitución, para la asignación de diputados de representación proporcional se entenderá como votación nacional emitida la que resulte de deducir de la votación total emitida los votos a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido dos por ciento y los votos nulos.

3. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios. En ningún caso un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que **exceda en dos puntos su porcentaje de votación nacional emitida**. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida, más **dos por ciento**.

Artículo 14

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

a) Se determinarán los diputados que se asignarían a cada partido político, conforme al número de veces que contenga su votación el cociente natural; y

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

2. Se determinará si es el caso de aplicar a algún partido político el o los límites establecidos en las fracciones IV y V del artículo 54 de la Constitución, para lo cual al partido político cuyo número de diputados por ambos principios exceda de 300, o su porcentaje de curules del total de la Cámara **exceda en dos puntos su porcentaje de votación nacional emitida**, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en estos supuestos.

3. Una vez deducido el número de diputados de representación proporcional excedentes, al partido político que se haya ubicado en alguno de los supuestos del párrafo 2 anterior, se le asignarán las curules que les correspondan en cada circunscripción, en los siguientes términos:

a) Se obtendrá el cociente de distribución, el cual resulta de dividir el total de votos del partido político que se halle en este supuesto, entre las diputaciones a asignarse al propio partido;

b) Los votos obtenidos por el partido político en cada una de las circunscripciones se dividirán entre el cociente de distribución, asignando conforme a números enteros las curules para cada una de ellas; y

c) Si aún quedaren diputados por asignar, se utilizará el método del resto mayor, previsto en el artículo 13 anterior.

Artículo 15

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto en la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de los curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

I. Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirán de la votación nacional emitida los votos del o los partidos políticos a que se hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución;

II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

III. La votación nacional efectiva obtenida por cada partido se dividirá entre el nuevo cociente natural.

El resultado en números enteros será el total de diputados por asignar a cada partido;

IV. Si aún quedaren curules por distribuir, se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos; y

V. En caso de que la asignación hecha conforme al presente artículo provocara que otro u otros partidos superaran el límite establecido en la fracción V del artículo 54 de la Constitución, se seguirá el mismo procedimiento señalado en las fracciones I a IV anteriores, con la exclusión del partido político a quien se hubiera aplicado en primer término el límite.

Se procederá en el mismo sentido cada que con una nueva asignación de diputados se provoque que un partido político supere el límite referido.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales que se opongan al texto expreso del presente decreto.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, • a 8 de agosto de 2007.

Senadores: Francisco Agundis Arias (rúbrica), Dante Delgado Rannauro, Alejandro González Yáñez (rúbrica).

Diputados: Gloria Lavara Mejía, Alejandro Chanona Burguete (rúbrica), Ricardo Cantú Garza, Miguel Ángel Jiménez Godínez (rúbrica), Aída Marina Arvizu Rivas (rúbrica).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 8 de 2007.)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON OBJETO DE QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS REVISE, DICTAMINE Y APRUEBE LA CUENTA PÚBLICA, RECIBIDA DEL DIPUTADO HUGO EDUARDO MARTÍNEZ PADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2007

El suscrito, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 74, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de que la Cámara de Diputados revise, dictamine y apruebe la Cuenta Pública, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), lleva acabo la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) para cumplir con sus funciones de evaluación y fiscalización de la gestión pública. La CHPF es el informe que rinden los poderes de la Unión y los entes públicos federales sobre su gestión financiera, presupuestaria, programática y económica, que de manera consolidada presenta el Ejecutivo a la Cámara de Diputados.

El objeto de la CHPF es de comprobar que la recaudación, administración, manejo, custodia y aplicación de los ingresos y egresos durante un ejercicio fiscal –que abarca del primero de enero al 31 de diciembre de cada año– se haga en los términos de las disposiciones legales y administrativas aplicables conforme a los criterios establecidos y con base en los programas aprobados.

La CHPF se fundamenta jurídicamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en un conjunto de ordenamientos de la ley secundaria y de normas específicas. En particular, el artículo 74 constitucional manifiesta que "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 de los programas".

Mientras que el artículo séptimo de la Ley Superior de Fiscalización de la Federación, considera que la cuenta pública estará constituida por: Los estados contables, financieros, presupuestarios, económicos y programáticos; la información que muestre el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación; los efectos o consecuencias de las mismas operaciones y de otras cuentas en el activo y pasivo totales de la hacienda pública federal y en su patrimonio

neto, incluyendo origen y aplicación de los recursos, y el resultado de las operaciones de los poderes de la Unión y entes públicos, además de los estados detallados de la deuda pública federal.

En México, hasta hace algunos años existía una escasa cultura de rendición de cuentas públicas. Cabe recordar que con la Constitución de 1917 se expidió la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, dicha ley tuvo una serie de reformas, entre las cuales se ordenaba a las oficinas del Ejecutivo remitir los estados de contabilidad, y precisar que el órgano de control y fiscalización disponía de un año a partir de la recepción de los estados para realizar la revisión respectiva.

Posteriormente en 1978, con la expedición de la nueva Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, la contaduría se definió como el órgano de control y fiscalización dependiente de la Cámara de Diputados encargado de revisar las cuentas públicas, con el objetivo de vigilar el manejo de los fondos públicos.

El 28 de noviembre de 1995, el Ejecutivo federal presentó una iniciativa de reformas a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya finalidad consistía en crear un nuevo órgano fiscalizador de la gestión gubernamental, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, el cual se denominaría Auditoría Superior de la Federación.

El 30 de julio de 1999, se publicaron en el Diario Oficial las reformas constitucionales aprobadas por el Congreso de la Unión, las cuales dieron origen a la Auditoría Superior de la Federación. En tanto que el 20 de diciembre de 2000 la Cámara de Diputados aprobó la Ley de Fiscalización Superior de la Federación. Actualmente el ente fiscalizador de la Cámara de Diputados goza de autonomía técnica y de gestión, en el ejercicio de sus atribuciones, con lo cual asume sus responsabilidades en el proceso de rendición y revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

El dictamen de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del Ejercicio Fiscal de 2001, del primer año de gobierno de Vicente Fox Quesada fue una resolución importante que la Cámara de Diputados venía postergando. El retraso, por tres años, de este dictamen, fue debido a las distintas interpretaciones de la reforma al artículo 79 constitucional con la que se creó el órgano superior de fiscalización y de la que se desprendió el nuevo marco normativo: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

Desde la LVIII Legislatura, un grupo de diputados había venido sosteniendo que ya no correspondía dicho dictamen a la Cámara de Diputados, en virtud de las atribuciones del órgano fiscalizador, argumento con el que se bloqueó cualquier intento de dictamen. En la LIX Legislatura, se reclamó desde la Junta de Coordinación Política y en diversos momentos en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, la facultad de la Cámara de Diputados de revisar la Cuenta Pública, como lo dispone la fracción IV del artículo 74 constitucional.

La Cámara no podía renunciar a sus facultades de control del gasto a través del examen de la Cuenta Pública, toda vez que la Auditoría Superior es el órgano técnico de aquella. Esta postura ganó consenso y fue la que se impuso al final. Con la revisión de la Cuenta Pública de 2001 se constató que se observaron excepciones al cumplimiento de los principios de rendición de cuentas, como registros extemporáneos de ingresos y gastos, realizados o devengados; deficiencias en el control físico y documental de los bienes existentes; estados financieros cuya información es incompleta, al no reconocer el efecto de la inflación. En las cuentas de activo no se registraron algunos bienes adquiridos.

El dictamen elaborado por la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados concluye que se comprobó que los resultados de la Cuenta Pública 2001 no se ajustaron a los criterios señalados por el Presupuesto ni se cumplieron los objetivos contenidos en los programas. Asimismo, contiene una fuerte autocrítica a los legisladores, a fin de que no se repita este hecho y comprometerlos para revisar lo más pronto posible las Cuentas Públicas de 2002, de 2003 y de 2004 las cuales aún no se han dictaminado.

También, menciona que la revisión de cada Cuenta Pública debe ser útil no sólo para percatarse de eventuales desviaciones al marco legal en el manejo de los recursos públicos, sino que debe servir para, en un ejercicio corresponsable con el Ejecutivo federal, mejorar constantemente la gestión gubernamental, tanto en sus aspectos mensurables como en los de carácter cualitativo.

Abordar con retraso el dictamen de la Cuenta Pública del año 2001 canceló muchas acciones que pudieron implantarse de haberse dado este proceso con mayor oportunidad. En este contexto, se puede afirmar que el dictamen de la cuenta pública se ha politizado y retrasado, por la falta de una referencia expresa y contundente en nuestra carta fundamental, respecto de la facultad y obligación de dictaminar que tiene la Cámara, así como por la ausencia del señalamiento de un plazo para ello. De igual manera, se omite señalar una vinculación entre dicho proceso y el proceso de aprobación de los posteriores presupuestos de ingresos y egresos.

En México prevalece la resistencia a rendir cuentas y la opacidad en el manejo de los recursos públicos particularmente en los sectores que reciben dinero federal. Es urgente transparentar la gestión pública y hacer efectiva la rendición de cuentas; asimismo, es indispensable garantizar el acceso y la divulgación de la información relativa al manejo, administración, transferencia y asignación de recursos públicos federales, a la sociedad en general.

La ASF debe incidir de manera positiva en el contenido y la efectividad de las políticas públicas al cuestionar sus elementos constitutivos sus objetivos y resultados, e identificar, a partir de su evaluación, desviaciones de los propósitos o deficiencias en sus planteamientos o en su funcionamiento. Así como plantear alternativas de solución en la toma de decisiones para mejorar la gestión de los programas gubernamentales.

La revisión de la Cuenta Pública deber tener un referente en los futuros ingresos fiscales, administración y contratación de la deuda pública y ejercicio del gasto público, para

aprender de los ejercicios fiscales anteriores y corregir errores y deficiencias. De otra manera, el dictamen de la Cuenta Pública pierde todo sentido.

Ahora bien, es necesario señalar que dictaminar es una atribución que de conformidad con el artículo 39 de la ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos realizan las comisiones, las cuales son órganos constituidos por el Pleno, que a través de la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones, contribuyen a que la Cámara cumpla sus atribuciones constitucionales y legales. En este tenor el suscrito considera de suma importancia establecer que la aprobación de la Cuenta Pública se va a realizar por parte del Pleno camarl, previa revisión y elaboración del dictamen, señalándose que para el primer caso se apoyará de la entidad de fiscalización y por otra parte el proyecto de dictamen se elabore por la comisión que conforme a la Ley Orgánica y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Corresponda. Por lo que, se refiere a la revisión, como lo señala la propia fracción IV es con el 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, apoyándose en para tal efecto en la entidad de fiscalización superior de la federación.

En México la evaluación y las auditorías se basan en el cumplimiento de normas y procedimientos basadas en informes extensos, sin retroalimentación o información útil para la planeación y definición de estrategias, por lo que se hace necesario que dicha información tenga un seguimiento. Con está propuesta se establece la posibilidad de determinar la obligación a cargo de la Cámara de Diputados de manera expresa para revisar, dictaminar y aprobar la Cuenta Publica, de manera que se hacen precisas las funciones de evaluación y control del Congreso.

Por lo anteriormente expuesto, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de que la Cámara de Diputados apruebe la Cuenta Pública

Artículo Único. Se adiciona un párrafo al artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se recorren los siguientes párrafos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III. ...

IV. ...

...

...

...

La Cámara de Diputados aprobará la Cuenta Pública, previa revisión y dictamen, con el 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 planes y programas.

...

...

...

V. a VIII. ...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente decreto.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a los 15 días del mes de agosto de 2007.

Diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 15 de 2007.)

QUE REFORMA LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 74 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON OBJETO DE ADELANTAR LA FECHA DE PRESENTACIÓN DE LA CUENTA PÚBLICA DEL AÑO ANTERIOR, RECIBIDA DEL DIPUTADO HUGO EDUARDO MARTÍNEZ PADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2007

El suscrito, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de que se adelante la fecha de presentación de la Cuenta Pública del año anterior, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

A partir de 1997, el partido del presidente en turno no tiene el control del Congreso; se ha venido mejorando la función de control del órgano legislativo en la formulación de políticas y, particularmente, del Presupuesto. No obstante, la supervisión de la Cámara de Diputados sobre los programas de gasto es escasa; y las Comisiones de Hacienda, y de Presupuesto y Cuenta Pública tienen una excesiva carga de trabajo y no cuentan con personal suficiente para el desahogo de sus asuntos.

El formato que presenta la Cuenta de la Hacienda Pública resulta poco efectivo, en la medida en que los tiempos y el propio formato de la cuenta no proporcionan indicadores de la eficiencia con que se ejercen los recursos públicos, además de que de las modificaciones que realizan la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las dependencias se informan a la Cámara después de haberse realizado, por lo que resulta difícil, fincar responsabilidades.

En el sexenio anterior, las prioridades del Ejecutivo se apartaron de lo establecido en el Presupuesto; los subejercicios registrados no establecieron nuevas vertientes de acción o atendieron otros programas y rezagos, lo que origino una concentración ociosa de millones de pesos en distintas dependencias, que bien pudieron haberse destinado al desarrollo de la población en condiciones de pobreza. Tampoco se mejoró en los elementos necesarios para incidir efectiva, eficaz y eficientemente sobre el gasto público.

Es importante establecer una contraloría social de los recursos públicos, a efecto de que el gobierno sea más transparente en la asignación y aplicación de recursos, particularmente en la inversión física y productiva, que se ha venido deteriorando en los últimos años. También es trascendental que el análisis de los indicadores de desempeño se aboque no

sólo en función del control que puede ejercerse sino, de igual manera, en la perspectiva que puede desarrollarse en torno de los programas, su aplicación y su efectividad.

Actualmente hay dos tipos de control de la gestión pública: el superior o externo, que corresponde al Poder Legislativo; y el interno, que ejerce el propio Poder Ejecutivo. En la administración de Fox se realizaron evaluaciones sobre la competencia de las funciones de estas dos entidades fiscalizadoras y se llegó a la conclusión de que no era recomendable suprimir ninguna de ellas sino que, por el contrario, se debía perfeccionar, con el objetivo de que se complementaran.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) busca fincar responsabilidades oportunamente, a fin de que las irregularidades que se cometan no queden en simples recomendaciones. Ése es uno de los objetivos fundamentales de la revisión y fiscalización de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

La Secretaría de la Función Pública (SFP), por otra parte, tiene entre sus atribuciones inspeccionar el ejercicio de los recursos públicos federales; conocer e investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones correspondientes; y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Entre sus objetivos establece éstos: a) prevenir y abatir prácticas de corrupción; y b) lograr la participación activa y responsable de todos los sectores de la sociedad en la lucha contra la corrupción y en la promoción de una cultura de la transparencia y el respeto de la ley.

Entre las facultades de la ASF están las relacionadas con el fincamiento directo de responsabilidades sancionatorias y resarcitorias. La anterior Contaduría Mayor de Hacienda tenía que comunicar las situaciones irregulares a la Secodam, hoy Secretaría de la Función Pública, porque ésta era la que tenía las atribuciones sancionatorias. A partir de la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 2001, la propia ASF finca responsabilidades en caso de daño del erario federal.

Las auditorías realizadas por la ASF se pueden dividir en desempeño, regularidad, especiales y de seguimiento. Las auditorías de desempeño tienen como objeto conocer si los entes auditados cumplieron sus objetivos y metas y si ejercieron los recursos de acuerdo con la normatividad. Este tipo de auditorías utiliza criterios de evaluación de eficiencia, eficacia y economía.

Las auditorías de regularidad están orientadas a verificar que los sujetos de la fiscalización hayan captado, administrado y ejercido los recursos públicos de conformidad con los programas y montos aprobados por la Cámara de Diputados y con arreglo a las disposiciones legales, reglamentarias y normativas aplicables.

Las auditorías especiales se centran en la evaluación de diversas programas y acciones del IPAB, la revisión de los procesos de disolución y liquidación de entidades financieras, la evaluación presupuestaria y financiera de los fideicomisos, la evaluación del cumplimiento

de las sanciones impuestas por dependencias a sus servidores públicos, y la revisión del proceso de otorgamiento de los contratos de servicios múltiples.

Las auditorías de seguimiento consisten en la verificación y constatación física de las acciones y gestiones realizadas por las entidades fiscalizadas para atender las observaciones de la ASF en tiempo y forma.

Para cumplir las funciones de revisión y fiscalización de la Cuenta Pública, la ASF cuenta con las siguientes atribuciones:

- Establecer los criterios para las auditorías, y los procedimientos, métodos y sistemas necesarios para la fiscalización.
- Establecer las normas, los procedimientos, los métodos y los sistemas de contabilidad de libros y documentos justificativos y comprobatorios de los ingresos y del gasto público.
- Evaluar el informe de avance de gestión financiera respecto a los avances físicos y financieros de los programas autorizados y sobre procesos concluidos.
- Cumplimiento final de los objetivos y de las metas de los programas federales.

En la fiscalización desarrollada en México en los últimos años se vienen implantando las auditorías integrales, que permiten evaluar la forma y el grado de cumplimiento de los programas de gobierno, la calidad del servicio que proporcionan y su impacto social, así como los niveles de eficiencia, eficacia y economía de éstos.

De acuerdo con el documento *Revisión del gasto público del Banco Mundial*, "en México poderosos intereses se han adueñado de partes importantes del gasto público que, en consecuencia, se convierten en rubros rígidos del gasto difíciles de reasignar a las prioridades programáticas del gobierno".

El documento citado menciona que "a pesar de que México cuenta con los elementos principales de un sistema de administración de finanzas públicas robusto, sus instituciones todavía no funcionan al nivel necesario para armonizar el gasto con las prioridades gubernamentales y establecer una administración transparente basada en resultados".

También señala que "los indicadores de desempeño introducidos en México durante la década de los noventa todavía no alcanzan el impacto que se buscaba, dado que no se corresponden claramente con las partidas presupuestarias y a que los resultados del desempeño no afectan las asignaciones anuales subsecuentes".

Distintos analistas y organismos han señalado la necesidad de más tiempo para examinar el Presupuesto, instituciones que den apoyo técnico a sus deliberaciones y un periodo más largo para que los diputados participen en cuestiones presupuestarias.

Los tiempos limitan considerablemente el marco de acción del Poder Legislativo para la fiscalización de la Cuenta Pública. Debe insistirse en que la fijación de tiempos para las revisiones, en lo general por auditoría y en particular por procedimientos, es necesaria e importante dado que permite evitar desviaciones e inversión de tiempo en las revisiones, facilitando la detección de éstas con oportunidad, permitiendo la toma de decisiones oportunas y realización de ajustes al programa. Sin embargo, los tiempos de entrega limitan el análisis por el Legislativo como por la ASF. Por ello es fundamental contar con más tiempo para la investigación.

Por lo expuesto, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de adelantar la fecha de presentación de la Cuenta Pública del año anterior

Artículo Único. Se modifica el párrafo séptimo de la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se recorren los siguientes párrafos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. a III. ...

IV. ...

...

...

...

...

...

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión a **más tardar el último día hábil del mes de febrero.**

...

V. a VIII. ...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales y las reglamentarias que se opongan al presente decreto.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a los quince días del mes de agosto de dos mil siete.

Diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 15 de 2007.)

QUE ADICIONA UN PÁRRAFO AL ARTÍCULO 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ARRAIGO, PRESENTADA POR LA DIPUTADA YADHIRA YVETTE TAMAYO HERRERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2007

La suscrita, diputada federal de la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, integrante del Partido Acción Nacional, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II, y demás relativos y aplicables de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, y demás relativos y aplicables del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto que adiciona un párrafo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente iniciativa obedece a una política criminal ajustada a las necesidades sociales por la que atraviesa nuestro país. Vemos cotidianamente que los delincuentes más buscados dada su alta peligrosidad por estar relacionados con la delincuencia organizada se tornan invulnerables, cobijados en la Ley de Amparo, lo que impide a la autoridad integrar debidamente la averiguación previa y seguir un proceso adecuado.

Por lo mismo, es muy importante considerar en la Constitución federal la figura jurídica del arraigo, en atención a un reclamo social que constantemente se ve atacada por este tipo de individuos que, por circunstancias jurídicas, adversas evaden la acción de la justicia.

El arraigo como medida precautoria sirve para preservar la eficacia de la consignación y, en su caso, de la sentencia condenatoria, en tanto permite al Ministerio Público tener a su disposición al inculpado durante la investigación que realice en la averiguación previa, lo cual se traduce en una forma de garantizar la seguridad jurídica, por lo mismo, de que se impide que el indiciado se dé a la fuga y con ello se propicie la impunidad.

Es cierto que, por un lado, vulnera los derechos del inculpado, pero por el otro se tutelan los intereses de toda la sociedad, dado que el derecho penal es eminentemente público.

Resulta claro que, desde el primer acto de la averiguación previa, deben adoptarse medidas o procedimientos cautelares que tiendan a proteger la materia y el objeto del proceso, a fin de hacer factible la imposición de las penas en la sentencia condenatoria.

La medida precautoria del arraigo ha sido decretada como inconstitucional en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que carece de sustento constitucional, lo cual ocasiona que toda persona sobre la que recaiga dicha medida pueda recurrir al amparo y abuse de ésta, y logre que se deje sin efectos la medida precautoria, con lo que se corre el

riesgo de que el probable responsable del delito imputado se sustraiga de la acción de la justicia.

La figura jurídica del arraigo se considera inconstitucional por atentar contra la libertad de tránsito y la libertad personal del individuo, que si bien encuentra fundamento legal en el Código Federal de Procedimientos Penales, en el artículo 133 Bis, así como en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en el artículo 12, no encuentra el debido fundamento constitucional.

Por lo expuesto, y convencida de la trascendencia de la reforma, someto a la consideración de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo al artículo 16 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo

Único. Se adiciona un párrafo octavo al artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de arraigo, recorriéndose en consecuencia los actuales párrafos, para quedar como sigue:

Artículo 16. ...

...
...
...
...
...
...

La autoridad judicial podrá, a petición del Ministerio Público, decretar el arraigo sólo a la persona contra quien se prepare el ejercicio de la acción penal con motivo de la probable comisión de un delito grave, siempre que exista riesgo fundado de que se sustraiga a la acción de la justicia o sea necesario para la protección de la víctima u ofendido. La medida cautelar del arraigo se efectuará exclusivamente en el domicilio del indiciado, salvo en los casos en que la autoridad judicial, por razones de seguridad, señale un lugar diverso, y no podrá exceder de 30 días; en el caso de delincuencia organizada, el arraigo será en el lugar que el juez acuerde y sin que exceda de 60 días. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia,

levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o, en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

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

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

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

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

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

Transitorio

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

Palacio Legislativo, agosto de 2007.

Diputada Yadhira Yvette Tamayo Herrera (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 15 de 2007.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 110 Y 111 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO HUGO EDUARDO MARTÍNEZ PADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2007

El suscrito, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de que se otorgue inmunidad constitucional al titular del órgano superior de fiscalización, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

La cultura de la transparencia debe permitir una relación distinta del poder público con los ciudadanos, de manera que es necesario romper con la resistencia que obstaculiza la difusión de información de interés público. Una extensión del derecho de la ciudadanía es la rendición de cuentas, la cual consiste en el fortalecimiento del derecho que tiene la sociedad de pedir información a los poderes públicos y de ser informados por estos.

Entre los derechos de toda democracia se encuentra el derecho a la información pública. Asimismo la práctica de la transparencia y la rendición de cuentas es imprescindible para fortalecer la democracia y resulta una obligación para todos aquellos que detentan el poder público.

En México, no ha sido suficiente haber logrado la alternancia en el poder, ya que esto no significa que se disfrute de una democracia consolidada. Las modificaciones en el diseño institucional pueden contribuir a un mejoramiento del sistema político, al incentivar a la clase política a cambiar su estilo de gobernar, al tiempo que se envían señales a la sociedad en el sentido de que el régimen político democrático es el más idóneo para responder a sus demandas.

De acuerdo con algunos autores (Andreas Schedler), "se requiere claridad en las competencias, atribuciones y facultades de cada actor dentro del gobierno y la sociedad; el acceso libre a la información, oportuno, no condicionado, comprensible, veraz y suficiente así como la rendición de cuentas sobre la aplicación correcta de recursos asignados, el cumplimiento de los objetivos y los resultados alcanzados".

De manera que el libre acceso a la información gubernamental, además de representar un freno efectivo contra el abuso y la impunidad dentro y fuera de los poderes e instituciones

públicas, permite poner en operación políticas públicas que beneficien de manera efectiva y eficiente a la colectividad.

Sin embargo, los informes del Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), presentados ante el Congreso de la Unión, reconocen que se ha encontrado resistencia, evasión y en varias ocasiones negligencia por parte de diversas autoridades, que han pretendido obstaculizar el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En ese sentido, la transparencia como la disposición de la información que se origina en la administración pública y organizaciones políticas, se da con el fin de que la sociedad pueda evaluar su desempeño. La fiscalización como el proceso a través del cual se lleva a cabo la revisión, inspección y evaluación exhaustiva de la gestión gubernamental, para comprobar si las entidades públicas o privadas que reciben recursos públicos los administran, manejan y asignan conforme a lo establecido en las leyes, planes y programas vigentes.

La rendición de cuentas como el principio del buen gobierno junto con la participación, transparencia, responsabilidad y visión estratégica. Es el requerimiento a una organización, tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas. El control como las acciones que, miden y analizan los resultados, los valora y determina si cumplieron las metas y medidas de optimización del uso de recursos y de detectarse lo contrario aplicar las acciones correctivas que sean necesarias.

En las últimas décadas el gobierno federal constituyó y operó fideicomisos públicos y fondos sin que nadie supiera cómo se manejaban, quién los financiaba o a dónde se destinaban los recursos públicos. De esta forma, las entidades y organismos gubernamentales podían disponer de recursos públicos y privados sin la vigilancia y supervisión de los órganos de control del Estado, lo que ha provocado múltiples irregularidades en su administración, con el consecuente daño patrimonial por el desvío de recursos y el gasto discrecional que hacen los funcionarios encargados de manejarlos.

Se ha planteado la necesidad de que es oportuno establecer nuevas reglas que obliguen a las dependencias federales a abrir la información sobre las cuentas bancarias, fideicomisos y fondos que estén constituidos con fondos públicos. Por lo que las dependencias federales no podrían acogerse al secreto fiscal, bancario o fiduciario para negar información relativa a las operaciones que involucren el uso de recursos gubernamentales.

Por otra parte, en el informe de la Cuenta Pública 2004, la ASF consideró que la Secretaría de la Función Pública contaba con un número importante de indicadores, que en lo particular como en lo general, le permiten medir los resultados de las acciones para abatir los niveles de corrupción y dar transparencia a la gestión y el desempeño de la administración pública federal. Sin embargo, estas medidas no han tenido el efecto deseado.

Mientras que las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), sobre los permisos eléctricos y los créditos otorgados señalan que la Auditoría Superior de

la Federación tiene facultades para revisar los casos del Ejecutivo y puede hacer observaciones sobre lo que encuentra en su proceso de revisión, pero no puede determinar constitucionalidad, como en el caso de los permisos eléctricos, sobre los que había dado órdenes de suspensión, ni puede decidir en temas del Ejecutivo, como en el caso de los créditos sobre cuya supervisión tiene responsabilidad la Comisión Nacional Bancaria. La línea de separación entre una recomendación y una orden resulta ser, en términos constitucionales, fundamental para diferenciar las atribuciones de uno y otro poder.

La Suprema Corte de Justicia resolvió en favor del ex presidente Fox la controversia sobre permisos de generación de energía eléctrica para empresas privadas, y determinó que la Auditoría Superior de la Federación excedió sus facultades al formular recomendaciones para revisar la legalidad de este esquema de inversión. Por seis votos contra cinco, la corte invalidó los requerimientos que la ASF envió en abril de 2004 a la Secretaría de Energía y la Comisión Reguladora de Energía, CRE, en los que pidió modificar los procedimientos para otorgar los permisos a productores privados por considerar que son inconstitucionales.

Estos requerimientos derivados de la revisión de la Cuenta Pública del 2002, en cuyos resultados la ASF, emitió 24 recomendaciones relacionadas con 96 permisos, que el gobierno otorgó a empresas que generan electricidad para su propio consumo. Los permisos comenzaron a expedirse a raíz de la reforma de 1992 a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, y tan solo en el año 2002, la CRE autorizó 36 de ellos, que implicaron inversiones por mil 595 millones de dólares.

Al respecto, el titular de la ASF consideró que un artículo de esta ley es inconstitucional, señaló múltiples irregularidades en los permisos, y en 18 casos solicitó la intervención de la Contraloría Interna de la Secretaría de Energía para fincar responsabilidades a funcionarios que los otorgaron. Esto provocó la demanda del ex presidente Fox ante la corte en mayo de 2004, por considerar que la ASF invadió atribuciones de los Poderes Ejecutivo y Judicial.

Otro caso es el del SAT que no proporcionó la información que le solicitó la Auditoría Superior de la Federación de ejercicios anteriores, argumentando que el órgano fiscalizador está limitado al principio de anualidad, tampoco proporcionó información en su calidad de fideicomitente del Fideicomiso Aduanas 1, argumentando que no funge como fideicomitente, ya que actúa como gestor de negocios de los importadores y exportadores.

La controversia que tiene que ver con el examen que lleva a cabo la ASF a los derechos de trámite aduanero (DTA), rubro en el cual se detectó un presunto desvío de más de 2 mil millones de pesos que no fueron reportados a la Tesorería de la Federación en los ejercicios fiscales de 2001 y 2002.

En muchas áreas de la administración pública aún no se sabe cómo se gastan los recursos y si estos cumplen con los objetivos y leyes. A pesar de que la ASF supera a la anterior Contaduría Mayor de Hacienda, es un hecho que la auditoría no puede fincar responsabilidades o imponer sanciones en distintas entidades. Además, el titular de la ASF es susceptible de diversas presiones en el desempeño de sus actividades.

Por lo anteriormente expuesto, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 110 y 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de otorgar inmunidad al titular del órgano superior de fiscalización

Artículo Único. Se reforman los artículos 110, párrafo primero, y 111, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se recorren los siguientes párrafos para quedar como sigue:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, **el titular de la entidad de fiscalización superior de la federación**, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe del Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República, el procurador general de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de circuito y jueces de distrito, los magistrados y jueces del fuero común del Distrito Federal, los consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

...

...

...

...

...

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, el titular de la entidad de fiscalización superior de la federación, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los secretarios de despacho, los diputados a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, el procurador general de la República y el procurador general de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la

Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

...

...

...

...

...

...

...

...

...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias que se opongan al presente decreto.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión • Permanente, a los 15 días del mes de agosto de 2007.

Diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 15 de 2007.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 115, 116 Y 122 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO HUGO EDUARDO MARTÍNEZ PADILLA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 15 DE AGOSTO DE 2007

El suscrito, diputado federal integrante del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática en la LX Legislatura, en ejercicio de la facultad conferida en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, somete a la consideración de la honorable Comisión Permanente del Congreso de la Unión la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de que se homologuen los sistemas de fiscalización federal y locales, conforme a la siguiente

Exposición de Motivos

Durante muchos años, las entidades y los organismos gubernamentales podían disponer de recursos públicos sin la vigilancia y supervisión de los órganos de control del Estado, lo que provocó múltiples irregularidades en la administración, con el consiguiente daño patrimonial por el desvío de recursos y el gasto discrecional que hacían los funcionarios encargados de manejarlos.

Aún resulta limitado el universo de entidades que anualmente son auditadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), debido al tamaño del Estado y a la escasez de recursos, además de que las cifras no vienen acompañadas de cálculos y estimaciones de los recursos necesarios para cada dependencia, que se podrían reflejar en sucesivos presupuestos. El Ejecutivo tiene la obligación de ejercer los recursos públicos con sujeción al Presupuesto de Egresos aprobado por la Cámara de Diputados, la cual tiene a su vez la obligación de fiscalizar que se realice de esa forma.

La ASF fiscaliza los Poderes de la Unión, los estados y los municipios, en tanto que manejen recursos federales proporcionados a los entes públicos federales y a los centros de educación superior, el Banco de México, el Instituto Federal Electoral y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, entre otros. Para el efecto han suscrito convenios de colaboración con los estados y los municipios y el Ejecutivo federal por medio de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, hoy Secretaría de la Función Pública.

Recientemente, la ASF determinó importantes áreas de oportunidad sobre las cuales resulta indispensable acabar con la opacidad y avanzar en la transparencia y rendición de cuentas: i) Los recursos transferidos a estados y municipios; ii) Los fideicomisos, fondos, mandatos y contratos análogos que ejercen recursos públicos; iii) No disponer de un inventario

integral del patrimonio nacional, de su adecuado registro, control, resguardo y preservación que eviten su desaparición; iv) La construcción de un sistema de evaluación del desempeño basado en indicadores estratégicos, de gestión y servicios que permitan conocer el cumplimiento de las políticas y programas públicos; v) La operación de los Pidriegas, que contravienen los propósitos para los cuales fueron diseñados; vi) El exceso de burocracia que frena la modernización del país; y vii) normar los recursos que en calidad de donativos son autorizados para abatir la discrecionalidad existente.

Otro aspecto por destacar es el que señaló el titular del órgano fiscalizador de la federación en el *Foro internacional sobre fiscalización superior en México y el mundo*, donde señaló que en México se fiscaliza sólo 2 por ciento del gasto público federal, mientras que en naciones como Nueva Zelandia se alcanza 10 por ciento, y la fiscalización en ese país tiene poder de ley sobre todas las entidades del sector público, lo que no ocurre en nuestro país.

De acuerdo con la Secretaría de la Función Pública, de los recursos federales que ejercieron las 31 entidades federativas y sus municipios en la pasada administración, la situación que prevalecía era la siguiente:

- Una creciente suma de recursos se transfirió a los gobiernos estatales y a los municipales.
- Una diversidad de programas de inversión y beneficio social a cargo de éstos.
- Complejidad de ejecución de los programas y desordenada diversidad de sus normas y reglas de operación.
- Lenta formalización de los instrumentos de coordinación para la transferencia de recursos y falta de seguimiento en su celebración, así como de los proyectos, las metas y de sus avances en la ejecución.
- Falta de previsión de recursos destinados a las tareas de control y vigilancia de diversos programas.

Al respecto, un estudio de la Universidad de Guadalajara relacionado con los entes de fiscalización superior muestra que en las entidades federativas se presentan las siguientes situaciones:

- i. Estados donde aún no se han expedido las leyes de fiscalización superior y continúan vigentes las contadurías mayores o de glosa;
- ii. Estados donde ya se expidió una ley de fiscalización superior y aún no entra en vigor, por lo que deben prepararse para enfrentar un proceso de transición para pasar de ser contadurías mayores o de glosa a entes de fiscalización superior; y
- iii. Estados donde ya hay en vigor una ley de fiscalización superior y, por consiguiente, se encuentra en función el ente de fiscalización superior.

Además, diversos actores e instituciones se niegan a rendir cuentas y recurren a interponer amparos y a buscar la protección del Poder Judicial federal. Esos recursos jurídicos, en la práctica, se han convertido en un obstáculo para la fiscalización de los recursos públicos, interrumpen los procesos de revisión respectivos y afectan el oportuno fincamiento de las responsabilidades.

De acuerdo con la ASF, en el informe de la revisión y fiscalización de la Cuenta Pública de 2003, el resultado de las auditorías de los recursos transferidos a las entidades federativas revela numerosas e importantes irregularidades. Es evidente la diferencia de criterios metodológicos aplicados por la ASF y los órganos de fiscalización superior de las legislaturas locales, de manera que los resultados y argumentos no son homogéneos.

Los gobernadores de los estados de la república y los presidentes municipales no están sujetos al escrutinio que se ejerce en el gobierno federal, por lo que en el caso de los estados y municipios aún no hay mecanismos de transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

En ese sentido, se aspira a que la ASF siga actuando como un contrapeso de la administración pública federal respecto de actos que generan situaciones de privilegio, de patrimonialismo, de irresponsabilidad y corrupción en el manejo de la hacienda pública.

Por lo expuesto, en ejercicio de la facultad que me confieren los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, 56 y 62 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 115, 116 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con objeto de homologar los sistemas de fiscalización federal y locales

Artículo Único. Se **reforman** los artículos 115, fracción IV, inciso c), párrafo quinto, y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso c); y se **adicionan** una fracción VIII al artículo 116 y el inciso c) de la fracción V del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se recorren los siguientes párrafos, para quedar como sigue:

Artículo 115. ...

I. a III. ...

IV. Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

a) a b) ...

c) ...

...

...

...

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley; **en el caso de los recursos públicos federales que les sean transferidos o asignados, deberán llevar a cabo el control y registro conforme a los criterios que establezcan la entidad superior de la federación y la ley reglamentaria.**

V. a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. a VII. ...

VIII. Sobre los recursos públicos federales que les sean transferidos y deberán llevar a cabo el control y registro conforme a los criterios que establezcan la entidad superior de la federación y la ley reglamentaria.

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. y B. ...

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

Base Primera. Respecto a la Asamblea Legislativa:

I. a IV. ...

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

a) y b) ...

c) Revisar la Cuenta Pública del año anterior, por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa, conforme a los criterios establecidos en la fracción IV del artículo 74, en lo que sean aplicables, **sobre los recursos públicos federales que les sean transferidos y deberán llevar a cabo el control y registro conforme a los criterios que establezcan la entidad superior de la federación y la ley reglamentaria.**

...

d a o) ...

Base Segunda. ...

Base Tercera. ...

Base Cuarta. ...

Base Quinta. ...

D. a H. ...

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales y las reglamentarias que se opongan al presente decreto.

Dado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, a los quince días del mes de agosto de dos mil siete.

Diputado Hugo Eduardo Martínez Padilla (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 15 de 2007.)

QUE REFORMA Y ADICIONA EL ARTÍCULO 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO ALEJANDRO CHANONA BURGUETE, EN NOMBRE PROPIO Y DEL SENADOR DANTE DELGADO RANNAURO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE CONVERGENCIA, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE AGOSTO DE 2007

Los que suscriben, senador Dante Delgado Rannauro y diputado Alejandro Chanona Burguete del Grupo Parlamentario de Convergencia en la LX Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos a consideración del Pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa de ley que reforma, adiciona y modifica el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La actual configuración del entramado institucional de la Presidencia de la República, poder fundamental del sistema político mexicano, ha entrado en la fase terminal de su funcionalidad. Crisis que viene incubándose desde hace decenios, La causa fundamental se encuentra en el sistema mismo, con su incapacidad estructural e institucional, para canalizar y armonizar los múltiples intereses de una nación compleja y plural como la nuestra.

Esencialmente, no se trata de un problema de personas ni de partidos, sino de instituciones que actualmente sólo administran, contienen y, quizá, difieren los problemas de pobreza, desigualdad, desempleo, criminalidad y corrupción. Esto conduce a la ingobernabilidad frente a una pluralidad política que ya no cabe en los estrechos confines del sistema presidencial mexicano, tal como ahora existe.

Actualmente, la mayoría de los factores políticos que propiciaron el autoritarismo presidencial han sido superados, aunque el régimen constitucional que le servía de base sigue presente, un sistema que deposita todo el poder en el presidente, sin los contrapesos institucionales; presentes en todas las democracias que cuentan con sistemas de este tipo, que lo obliguen a conducirse con apego a los principios democráticos de diálogo, tolerancia y negociación.

El presidencialismo tradicional vigente en México, no favorece la cooperación, pues es el Poder Ejecutivo quien determina unilateralmente su gabinete y la política que aplica, carece por lo tanto, de suficiente motivación institucional para negociar y acordar el rumbo del gobierno con el Congreso lo cual, en el marco de un electorado plural que no concede ni concederá la mayoría a nadie en el futuro previsible, ha derivado en un enfrentamiento intermitente entre poderes y en una incapacidad para concretar reformas y acuerdos importantes en todos los campos.

Podemos estar seguros de que una mayor concentración de poder en la institución presidencial, sin equilibrios efectivos en el Poder Legislativo, significaría una regresión autoritaria por completo indeseable, además de exponer al país a graves crisis de gobernabilidad. Reflexionemos sobre las posibles consecuencias de tal situación en el marco de una sociedad como la mexicana, marcada por viejas y explicables animadversiones derivadas de la desigualdad y la injusticia, así como por una historia proclive a la violencia política generalizada. Este tema está en el corazón de la reforma del Estado.

Es necesario ahondar, desarrollar y actualizar nuestra vida constitucional a la que aspiramos y, a la vez, sustituir las reglas del viejo presidencialismo, ya peligrosamente inoperantes, por un nuevo diseño institucional que propicie el acuerdo entre la pluralidad de fuerzas políticas, que incentive la construcción de mayorías y favorezca que las minorías actúen con responsabilidad, combinando eficacia con legitimidad, creando una relación equilibrada, democrática y productiva entre los poderes ejecutivo y legislativo.

Se sabe que las diferencias entre los sistemas presidencial y parlamentario tienden a diluirse parcialmente, en tanto que ambos toman prestadas entre sí determinadas instituciones que contribuyen a su estabilidad o a su mayor capacidad de control, a tal punto se ha avanzado en este proceso, que hoy es necesario adoptar nuevos criterios para diferenciar ambos sistemas, pues los hasta ahora aplicados, centrados en las formas de relación entre los órganos del poder resultan insuficientes.

Las formas de relación entre los órganos del poder ya no son necesariamente distintivas de los sistemas parlamentario o presidencial, por eso es posible encontrar en los nuevos sistemas presidenciales numerosos instrumentos constitucionales de control que tradicionalmente habían sido considerados exclusivos de los sistemas parlamentarios, su adopción obedece a una razón superior son instrumentos de garantía, o sea, instituciones adjetivas, del derecho a la democracia, lo importante, en todo caso, es la congruencia y la compatibilidad generales de los elementos que sean combinados.

El paso inicial en la construcción de instituciones que propicien un gobierno de cooperación y negociación, sería muy valioso un fortalecimiento, bien diseñado, de las facultades del Congreso, aun sin alterar la naturaleza del sistema presidencial, que radica en un presidente electo popularmente, independiente en su existencia respecto del Poder Legislativo, pero que debe someter a la aprobación y control político del Congreso una serie de decisiones fundamentales. Para clasificarlo de algún modo, proponemos un sistema presidencial "acotado".

Por otra parte, es esencial fortalecer las funciones de supervisión y control de las Cámaras sobre el Poder Ejecutivo federal en todos sus ámbitos, centralizados, desconcentrados y descentralizados, dotar a las comisiones de investigación de facultades completas para investigar en cualquier ámbito de la administración pública federal y de los órganos constitucionales autónomos, mediante auditorías, recolección de información necesaria, comparecencia de cualquier persona o servidor público, incluso el presidente de la república, sin más limitaciones que las de la reserva parlamentaria por causa de interés

público, así como las debidas garantías personales de los comparecientes. Debe establecerse en nuestra Constitución Política la facultad del Congreso de la Unión, sus comisiones ordinarias y miembros, para obtener de la administración pública centralizada y paraestatal, en todo tiempo, información por escrito y copias de documentos concernientes a sus actividades, por lo que se refiere al titular del ejecutivo a fin de que informe sobre cualquier situación de emergencia nacional o de trascendencia política, considerando alguna limitación razonable de frecuencia, a efecto de favorecer el auténtico control parlamentario, pero sin permitir el obstruccionismo.

Con respecto a las facultades de control, debemos reconocer que al Poder Legislativo le hace falta un órgano de fiscalización verdaderamente capaz de combatir la corrupción gubernamental, facultado y dotado de los elementos humanos y materiales para investigar y evaluar, en todo tiempo el grado de desarrollo de los programas gubernamentales y la calidad de su puesta en práctica, así como la eficacia, honestidad y racionalidad con la que se utilizan los recursos públicos federales, desde la construcción de carreteras hasta la educación pública, pasando por los servicios de salud, vivienda, agua, energía eléctrica, drenaje, transporte y de seguridad pública.

La presente iniciativa propone que a fin de que el pueblo, titular de la soberanía, conozca de las actividades del Ejecutivo y las opiniones de sus representantes populares respecto de éstas, de tal forma que la representación nacional y el pueblo se pondrán en contacto, fortaleciendo así la democracia en México, resulta necesario en principio, la ampliación de la competencia del Congreso para dar seguimiento a las acciones de un mayor número de órganos gubernamentales, incluyendo, a la Presidencia de la República además de los secretarios de despacho y los jefes de departamentos administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados federales, o de las empresas de participación estatal mayoritaria y al titular de la Procuraduría General de la República; a fin de que el Congreso compruebe, inspeccione, verifique, examine y valore la actividad del Ejecutivo; así como cualquier persona aún cuando esta sea ajena a la realización directa e inmediata de los actos investigados, pero que cuente con elementos suficientes para esclarecer las investigaciones.

Lo anterior, en razón de que los informes del estado que guarda el país rendidos por el titular del ejecutivo, debieran ser completados por un afán de supervisión del legislativo que ya se observa hacia los demás servidores públicos; reforzando con ello el sistema de restricciones efectivas al poder, no dejando ámbito alguno exento que motive el ejercicio discrecional de los actos de las autoridades, concretamente del **presidente de los Estados Unidos Mexicanos** quien a través de ese acto, ponga en conocimiento no sólo al Congreso de la Unión sino a todos los ciudadanos de la actividad del Ejecutivo, sirviendo el propio órgano colegiado como escenario de información y de responsabilidad pública al encontrarse su actividad sujeta a análisis y crítica de los legisladores y los propios ciudadanos, toda vez que en nuestro sistema, no ha cumplido su función, principalmente por la carencia de un equilibrio entre los Poderes de la Unión.

En un segundo párrafo se propone identidad con los mismos funcionarios previstos en el anterior a los que las Cámaras pueden citar para que informen o comparezcan cuando se discuta un asunto de su ramo.

Se propone además un tercer párrafo en el que se establece que los informes y comparecencias deberán rendirse según la normatividad interna del Congreso. Sugerimos esta previsión en virtud de que el éxito del equilibrio de poderes se funda en que ninguno de los poderes sobreponga su función sobre los otros y menos aún, se ocupe de las tareas que no le son propias.

Pretendemos que esta adición propicie que el Congreso genere una normatividad interna mediante la que se establezca un formato único de presentación de los informes, capaz de captar los indicadores que realmente las Cámaras requieran para hacer una evaluación útil, articulada, y aún más, para dar seguimiento coherente y sistemático a los planes y programas de gobierno respecto de los actos ejecutados.

En cuanto a las comisiones de investigación contenidas en el cuarto párrafo, el proyecto incluye varias reformas. Primero se amplían considerablemente los asuntos que pueden ser materia para que se constituya una comisión de investigación extendiendo su materia, puesto que no encontramos sustento alguno para que el Congreso de la Unión limite su intervención mediante comisiones investigadoras, solo a organismos descentralizados y a empresas de participación estatal y no tenga esas mismas facultades frente al titular del Ejecutivo, a los órganos que componen la administración pública centralizada o a la Procuraduría General de la República, en virtud de que es precisamente en dichos órganos, en los cuáles recae la tarea de orden administrativo y cuyo desempeño impacta de manera directa en la esfera de derecho de los gobernados.

Finalmente, prevé la obligación de todo servidor público para comparecer ante estos órganos de investigación. Asimismo, se conserva la fórmula vigente de que el resultado obtenido se hará del conocimiento del Ejecutivo, así como de la autoridad competente para los efectos jurídicos que correspondan, ya que el establecimiento en la Constitución de nuevas y más amplias facultades de control político del Poder Legislativo hacia el gobierno resultaría insuficiente, si no se vinculan al tiempo con los mecanismos jurídicos contenidos en la propia norma fundamental y en la legislación respectiva.

Estamos ciertos de que esta reforma al artículo 93 de la Carta Magna plantea los elementos mínimos para propiciar una actuación más transparente y articulada de los órganos del Ejecutivo y al tiempo contribuye a rediseñar las nuevas estructuras de las instituciones políticas del Estado democrático al que aspiramos.

Por lo anteriormente expuesto y con base en la facultad que nos concede el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, sometemos por su conducto, a la consideración de esa soberanía, para su discusión y aprobación en su caso, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforma, adiciona y modifica el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único. Se reforma y adiciona el artículo 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 93. El presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los secretarios de despacho, jefes de departamentos administrativos, **directores y administradores de los organismos descentralizados federales o de las empresas de participación estatal mayoritaria, así como el procurador general de la República,** luego que esté abierto cada periodo de sesiones ordinarias, darán cuenta al Congreso del estado que guardan sus respectivos ramos.

Cualquiera de las Cámaras podrá citar a los **servidores públicos a los que se refiere el párrafo anterior,** para que informen cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades, **así como a cualquier persona aun cuando esta sea ajena a la realización directa e inmediata de los actos investigados, pero que cuente con elementos suficientes para esclarecer las investigaciones.**

Los informes y las comparecencias de los servidores públicos a los que se refieren los párrafos primero y segundo se regularán con base en lo previsto por la normatividad interna del Congreso, correspondiendo a cada una de las Cámaras establecer la información que requieran.

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 cualquier asunto relativo al **titular del Poder Ejecutivo,** a la administración pública federal o a la Procuraduría General de la República, organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria. Es obligación de todo servidor público comparecer a requerimiento de las comisiones encargadas de tales investigaciones. El resultado de las investigaciones se hará del conocimiento del titular del Ejecutivo federal y, en su caso, de la autoridad competente para los efectos jurídicos a que haya lugar.

Transitorios

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

Segundo. Se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y acuerdos y de cualquier otro tipo que se opongan a lo señalado en el presente decreto.

Sede de la Comisión Permanente, a 22 de agosto de 2007.

Senador Dante Delgado Rannauro

Diputado Alejandro Chanona Burguete (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 22 de 2007.)

QUE REFORMA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RECIBIDA DEL DIPUTADO RAYMUNDO CÁRDENAS HERNÁNDEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE AGOSTO DE 2007

Los suscritos, diputados Raymundo Cárdenas Hernández, Mónica Fernández Balboa, Esmeralda Cárdenas Sánchez, Dora Alicia Martínez Valero, Carlos Armando Biebrich Torres, Patricia O. de Jesús Castillo Romero y Silvano Garay Ulloa, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 71 constitucional, someten a consideración de esta soberanía iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman el título de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos 1o., en el primer y segundo párrafos, 10, 12, 27 en la fracción XV, 28, en el primer párrafo, 29, 41, en la fracción III, 44, 50, 70, en el primer párrafo, 99, en la fracción II, 116, en la fracción VI, y 122, en los apartados B del sexto párrafo y E de la base quinta, del mismo ordenamiento.

Exposición de Motivos

El bicentenario de los procesos de independencia en la América española es una oportunidad para emprender un análisis historiográfico sobre el nombre correcto de nuestro país. Por tanto, desde una perspectiva antropológica o hermenéutica, algunas palabras como las primigenias, en las que cada cultura se arraiga y florece, tienen una relación esencial y simbólica con lo que designan. Este simbolismo plasma más de un significado. De ahí que los nombres que se confieren a los países o a las personas posean el carácter polisémico del símbolo, ya que van más allá de una referencia unívoca para denotar una multiplicidad de significados de toda índole. Así, los nombres no se inscriben en el ámbito concreto y, lejos de designar lo real, implican un sustantivo que se refiere a alguna cualidad de los seres y, por ende, resultan inherentes a éstos.

El año 2010 es una gran oportunidad de amistad, de reconocimiento, unión y reencuentro de todos los mexicanos. Sin duda, sabremos aprovecharla. Doscientos años del inicio de la lucha por la independencia de México, podemos decir que los valores que dieron sentido a nuestros héroes siguen teniendo plena vigencia y forman parte de nuestro ser y de nuestro modo de ser como nación libre, independiente y soberana. Nuestro México se reconoce como una nación pluriétnica y pluricultural, y encuentra en su historia, en su lengua, en sus lenguas, en sus religiones, en sus culturas y tradiciones los elementos que nos son comunes y nos hacen sentir orgullosamente mexicanos. Por eso, recordar la gesta heroica de nuestra independencia nacional, con el cura Miguel Hidalgo, con José María Morelos y Pavón, con don Ignacio Allende, con los hermanos Bravo, con doña Josefa Ortiz de Domínguez, Vicente Guerrero, Javier Mina, y tantos y tantos héroes que lucharon por hacer de esta patria una nación más libre y hacer de esta una patria independiente. Nos convoca este bicentenario a honrar su memoria, trabajando día con día para hacer de ésta, nuestra patria, una casa más grande y mejor para todos, sin distingos de clases sociales ni credos políticos, luchando porque haya igualdad de oportunidades para todos, igualdad de acceso a los

bienes públicos de educación, de cultura y de salud. Sirva esta celebración para unir esfuerzos de todos y hacer de este México una nación más grande, más justa y mejor para todos.

Desde el Congreso de la Unión nos unimos entusiastamente a los trabajos de la celebración del bicentenario de la independencia nacional, por lo que proponemos cambiar el nombre del país de *Estados Unidos Mexicanos* por el de *México* para que la verdadera independencia y revolución mexicanas reafirmen nuestra identidad desde el nombre del país, y que contribuyan a superar los resabios de rencor o de pugna, y que seamos capaces de construir esa identidad nacional a través de la denominación de país: *México*. Esta palabra, como signo lingüístico, denota una realidad inscrita en la esfera de lo racional y tangible, que conlleva una connotación simbólica que comprende lo racional y se extiende al ámbito emocional. Ello, en razón de que la denominación del país ha sido motivo de debate desde el surgimiento como nación. Una vez consolidada la independencia surgieron diversas propuestas, como *América Septentrional*, *América Mexicana*, *Imperio Mexicano*, *Nación Mexicana*, *Anáhuac*, *República de los Estados de Anáhuac*, *República de México*, *México* y *Estados Unidos Mexicanos*. En el Constituyente de 1824, en razón del triunfo de la corriente federalista, se plasmó en el Acta Constitutiva de la Federación de enero de 1824 el último nombre de los que se mencionan, consagrando el régimen constitucional federal democrático. Posteriormente, el Constituyente de 1916 debatió respecto al cambio de *Estados Unidos Mexicanos* por el de *República Mexicana* o *México*. Los planteamientos que se esgrimieron fueron los siguientes:

A) Al conferir a la nación el carácter de república federal, el Constituyente de 1824 se basó en el modelo del país vecino del norte y, por ende, retomó el nombre de *Estados Unidos*. Se acentúa que dicha designación no correspondía con la realidad histórica, pues tal denominación no incumbía con la realidad histórica en razón de que la configuración de las entidades federativas no era igual que la de Estados Unidos de América. Ello, porque, al independizarse, las colonias acordaron unirse en la forma confederada y después federativa, y por ello se confirieron el nombre de *Estados Unidos de América*. En contraste, nuestro país era una sola colonia, pues no había estados y cuya formación correspondió a la Constitución de 1824.

B) La palabra *México* no connota per se un régimen de carácter centralista: aun cuando en la lucha entre centralistas y federalistas los primeros preferían dar al país el nombre de *República Mexicana* o *México*, y los federalistas se inclinaban por designarlo *Estados Unidos Mexicanos*, y la trayectoria histórica nacional nos ha conferido el carácter de república representativa, democrática y federal.

C) La palabra *México* representa el significado de federalismo y soberanía, cualidad esencial de nuestro país que es inherente al concepto de *pueblo* como la libertad lo es a los hombres.

D. El nombre *Estados Unidos* no es una designación de carácter político sino geográfico.

Los juristas mexicanos de aquellos años han afirmado que la Carta Magna de 1824 representó la cristalización del pensamiento jurídico avanzado de la época, con base en la Constitución del vecino país del norte. Pero al referirse al nombre que desde entonces recibió nuestra nación, los juristas afirman que ésta podría interpretarse como una copia del de Estados Unidos de América, cuyo nombre responde a circunstancias distintas de origen y evolución en términos de significación política.

Igual que hace 200 años, la nación enfrenta grandes desafíos, como la creciente demanda de servicios públicos de calidad, la iniquidad de oportunidades para garantizar el empleo y el desarrollo, y la presencia de conflictos derivados de la falta de acuerdos, de diálogo y de concertación. Las libertades conquistadas en 1810 y 1910 han derivado en desorden y en libertinaje; se nos ha hecho creer que *democracia* es sinónimo de anarquía e ingobernabilidad. Si el primer reto es no dejar pasar a los autoritarios, el otro es transformar la libertad en ley, pues México ya no puede ser un paraíso de anarquía. Por ello, debido a la inoperancia de los modelos ya rebasados por su falta de resultados, como el populismo o el neoliberalismo, debemos apoyarnos en la experiencia histórica, en un modelo propio, distintivo de nuestra realidad y de nuestras potencialidades. Deben combatirse la causa de la pobreza y sus efectos, y promover oportunidades de empleo y bienestar, potenciando la vocación productiva de cada región de la entidad, haciendo vigentes los valores republicanos de libertad, de acuerdo con un tiempo de luces que se oponía universalmente al absolutismo, al despotismo y al colonialismo, y garantizar la unidad del pueblo de México, reforzando su identidad al constituirse como nación en un sentido social, político, histórico y cultural, producto del mestizaje de las comunidades precolombinas con las ibéricas; por ende, nuestra cultura, economía y política son siempre factores inequívocos que nos distinguen para transformarnos y continuar con el trabajo. En este contexto, cuando se nombró a nuestro país como *Estados Unidos Mexicanos*, respondió a circunstancias específicas, producto de un decreto y no resultado de una reflexión, por lo que esto contribuyó a que se le diera un nombre propio que lo dotara de manera cabal como nación con carácter diferenciado y simbólico, y condensara la pluralidad de significados y emociones que coexisten en el territorio nacional.

El movimiento de independencia y la revolución son el principio y la mejor referencia para reconstruir esta gran nación. El bicentenario de la Independencia es un punto de partida para sugerir el cambio de denominación de nuestro país, ya que la palabra *México* implica un carácter connotativo y simbólico, que resulta más apropiado para nombrar una nación en la que subyacen tantos significados como cosmovisiones. En consecuencia, esos significados, igual que el símbolo, son inagotables y siempre dicen algo más de lo que se enuncia. Entonces, es apropiado desentrañar el significado de la palabra *México*. Así, estudiosos del acontecer histórico desde las Indias hasta hoy han opinado sobre las voces y los significados originales del náhuatl de las que procede la palabra *México*, como *Mexicatli*, antiguamente pronunciado *Mecitli*, término que representa "maguey" y "liebre"; *Mecitin*, que simboliza "mexicanos" y se deriva del nombre del sacerdote que guiaba a los aztecas en la búsqueda a los pobladores; *México*, que significa "lugar de Mexitli o de Huitzilopochtli", nombre del dios tutelar de los aztecas; y *Metzli*, voz cuyo significado es "luna", la cual se reflejaba en el lago, tal y como el oráculo de los aztecas lo había predicho.

El Códice Mendocino, entre 1541 y 1542, escrito por órdenes del virrey Antonio de Mendoza, cuya primera sección es una historia oficial mexicana desde la fundación de México hasta 1521, destaca que *México* significa "lugar de los mexicanos". Por otra parte, el Códice Ramírez, un manuscrito anónimo del siglo XVI, complementa y amplía lo descrito por el primero, pues estima que "fueron caminando con su arca por donde su ídolo los iba guiando, llevando por caudillo a uno que se llamaba Mexi", del cual toma el nombre de mexicanos; porque de *Mexi*, con esta partícula *ca*, compone *mexica*, que quiere decir "la gente de México". Esa designación tiene hasta hoy la ciudad de México, la cual en cuanto fue poblada por los mexicanos se llama *México*, que significa "el lugar de los mexicanos". Además, Gutierre de Tibón recopiló varios significados de las raíces nahuas de que proviene la palabra *México*: *Metztli*, diosa azteca de la luna; y *xictli*, que significa "ombbligo". Estas dos frases eran las más apropiadas, hecho que permite traducir *México* como el concepto que designan "en el ombbligo de la luna". Por ello, el carácter histórico de los códices, aunado al rigor antropológico y lingüístico con que investigaron los demás autores, nos permite considerar que cada uno de los significados atribuidos a la palabra *México* es válido, al tiempo que confirma el carácter polisémico que hemos afirmado es inherente a los nombres propios. De ese modo se recogen todos estos significados y se propone recuperar para nuestro país el nombre que contiene todos y que, de manera consuetudinaria, ha sido utilizado para hacer legalmente oficial una costumbre que se arraiga de manera inmemorial en todos los mexicanos. Esto, en razón de que los múltiples significados que encierra la palabra *México* nos permiten apreciar la riqueza simbólica de ésta, y podemos atribuirle algunas interpretaciones, cuya heterogeneidad esboza y coincide con la pluralidad de su amplio territorio y de sus habitantes.

Los símbolos son palabras arquetípicas que, en la medida en que nos remiten a lo que se denomina el inconsciente colectivo, poseen valor universal. Así, la palabra *México* tiene un sentido extenso y profundo, siempre inagotable para conceptuar a nuestro país; es decir, esto va más allá de hacer referencias a conceptos unívocos de carácter político o geográfico para penetrar en la esencia de un país que es resultado de la historia individual y colectiva por quienes lo habitamos. Incluso, conviene subrayar el significado más sencillo, como la voz que designa "el lugar de los mexicanos", hecho que nos confiere un sentido de pertenencia a este territorio, al tiempo que hace éste posesión nuestra, por lo que, al preguntarnos nuestro lugar de origen, siempre se responde "México" y no "Estados Unidos Mexicanos", e igual respecto a nuestra nacionalidad, pues se afirma que somos "mexicanos".

Lo señalado representa que las características íntimas de una nación se expresan en la manera de narrar su historia. Así se conocen la trayectoria de un país, sus logros y también sus faltas. Por ello siempre se requiere un replanteamiento constante del pasado, en un sentido muy amplio, revisionista. Todo conocimiento humano supone reflexionar sobre el devenir. La incapacidad de comprender el presente nace fatalmente de la ignorancia de lo acontecido. Nuestro país no puede entenderse sin dos movimientos que lo constituyen históricamente: la Independencia y la Revolución Mexicana; 1810 y 1910 son, respectivamente, las fechas del inicio de estas gestas, determinadas por su intenso dinamismo, dramáticas paradojas y cambios sustanciales para toda la sociedad. Se caracterizaron por ser periodos revolucionarios, en los que no se puede soslayar la

violencia, pero se vieron coronados por obras humanas que dieron fruto en la creación de la vida institucional de esta nación. No obstante la agitación y la dificultad, surgieron de allí indudablemente valores vitales de un pueblo que firmemente ha buscado un futuro mejor. Se vislumbra, pues, en un tiempo ya muy próximo, el año 2010, tiempo en que se traerán necesaria y justamente a la memoria estos hechos fundamentales.

Por ende, la historia reclama una amplia gama de interpretaciones. Incluso, las contradicciones y oposiciones son fecundas y contribuyen a la visión de conjunto. La diversidad de puntos de vista no impide que cada uno posea relativa validez. Por eso en las humanidades va implícita la tolerancia, pues las disciplinas que forman esta área del conocimiento son hostiles a las explicaciones únicas y totalizadoras. De ahí que estemos obligados a pagar nuestra contribución al propósito de hacer la patria mexicana, y pagamos esa contribución con la enunciación que hacemos de nuestras ideas. Pensemos en la gran ocasión que nos brinda esta fecha significativa para ser partícipes de una conmemoración de esta naturaleza y que nos pone ante la espléndida posibilidad de contribuir con nuevos aportes teóricos al estudio y a la reinterpretación de estos grandes acontecimientos que fueron la Independencia y la Revolución Mexicana. Si no se alcanza a comprender la historia del país, el futuro resulta incierto. Con esto se nos brinda la oportunidad de buscar nuevamente unidad y coherencia a los siempre fragmentarios testimonios de un pasado que permanecerá por siempre inacabado. Escuchemos las voces de los protagonistas y testigos de la Independencia y de la Revolución Mexicana, y en los años venideros encaucemos nuestros esfuerzos a una mejor comprensión del ser mexicano en una parte de toda su magnitud y esencia. Consecuentemente, desde un enfoque jurídico, el vocablo *México* engloba y connota la idea de estados autónomos e independientes en su régimen interior, los cuales celebran un pacto federal para su representación exterior y para el ejercicio de su soberanía. Adoptar el calificativo de *México* no supone asumir una designación de carácter centralista sino que la palabra está permeada bajo el concepto de *federalismo*, que refleja la pluralidad de nuestro país. De ahí que la expresión *México* implique una representación muy amplia. Conjuntamente, en el ámbito del derecho internacional, gobiernos como organismos internacionales designan a nuestro país con el nombre de *México*, no como *Estados Unidos Mexicanos*, y lo hacen en el entendido de que constituye una república representativa, democrática y federal.

El México de hoy debe ser un país más justo, democrático y moderno, heredero de los principios y de las ideas, de las acciones de quienes hicieron la independencia y la revolución. Los mexicanos estamos orgullosos de nuestro pasado, de nuestras raíces, de la lucha de los miles de hombres y de mujeres que forjaron el país que hoy tenemos. La independencia y la revolución crearon las leyes e instituciones que hoy nos rigen y que hemos fortalecido y actualizado. Esas gestas nos enseñaron que los mexicanos somos capaces de mantenernos unidos, de superar nuestras diferencias y ponernos de acuerdo en lo esencial. Nos enseñaron que, ante todo, deben prevalecer el interés general, la legalidad y la justicia. Esa enseñanza es la que hoy nos da fortaleza y nos permite enfrentar los retos que tenemos por delante, afianzar la gobernabilidad democrática, consolidar el estado de derecho, garantizar los derechos sociales de todos, especialmente de quienes tienen menos recursos, y consolidar un país equitativo e incluyente. En 2010, los mexicanos celebraremos el bicentenario de la Independencia y el centenario de la Revolución.

La mejor manera de conmemorar esos magnos acontecimientos nacionales es fortaleciendo nuestra democracia, nuestra libertad y nuestra lucha permanente para que México se afiance como un país moderno, plural, de leyes e instituciones, de justicia y equidad. Honremos los altos ideales de quienes nos dieron patria, de quienes lucharon heroicamente por nuestra independencia y de quienes protagonizaron la revolución mexicana, asumiendo con decisión los retos que nos plantea hoy la consolidación de nuestra democracia. Subsecuentemente, esto nos permite sugerir el cambio de nombre de nuestro país, ya que es tiempo de conferirle oficialmente el que, en términos reales, nunca ha perdido, desde su fundación: *México*.

Con base en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, y los relativos a la Ley Orgánica, se somete a consideración del esta soberanía, la presente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman el título de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y los artículos 1o., en el primero y segundo párrafos, 10, 12, 27, en la fracción XV, 28, en su primer párrafo, 29, 41, en la fracción III, 44, 50, 70, en el primer párrafo, 99, en la fracción II, 116, en la fracción VI, y 122, en los apartados B del sexto párrafo y E de la base quinta, del mismo ordenamiento

Artículo Primero. Se reforma el título de Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por el de Constitución Política de México.

Artículo Segundo. Se reforman los artículos 1o., en el primer y segundo párrafos; 10; 12; 27, en la fracción XV; 28, en el primer párrafo; 29; 41, en la fracción III; 44; 50; 70, en el primer párrafo; 80; 87; 89, en la fracción VIII; 97, en el séptimo párrafo; 99, en la fracción II; 116, en la fracción VI; y 122, en los apartados B del sexto párrafo y E de la base quinta, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 1o. En **México**, todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en **México**. Los esclavos del extranjero que entren en el territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

...

Artículo 10. Los habitantes de **México** tienen derecho a poseer armas en su domicilio, para su seguridad y legítima defensa, con excepción de las prohibidas por la ley federal y de las reservadas para el uso exclusivo del Ejército, Armada, Fuerza Aérea y Guardia Nacional. La ley federal determinará los casos, condiciones, requisitos y lugares en que se podrá autorizar a los habitantes la portación de armas.

Artículo 12. En **México** no se concederán títulos de nobleza, ni prerrogativas y honores hereditarios, ni se dará efecto alguno a los otorgados por cualquier otro país.

Artículo 27. ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...

I. a XIV. ...

XV. En México quedan prohibidos los latifundios.

...
...
...
...
...
...

XVI. a XX. ...

Artículo 28. En **México** quedan prohibidos los monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijan las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

...
...

...
...
...
...
...
...
...
...
...

Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el presidente de **México**, de acuerdo con los titulares de las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente a la situación, pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Artículo 41. ...

...

I. a II. ...

III. ...

...
...
...
...

...

...

El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y las prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al 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 **México** en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales. Las sesiones de todos los órganos colegiados de dirección serán públicas en los términos que señale la ley.

IV. ...

Artículo 44. La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de **México**. Se compondrá del territorio que actualmente tiene y en el caso de que los poderes federales se trasladen a otro lugar, se erigirá en el estado del Valle de México con los límites y extensión que le asigne el Congreso General.

Artículo 50. El Poder Legislativo de **México** se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores.

Artículo 70. Toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas Cámaras y por un secretario de cada una de ellas, y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de **México** decreta: (texto de la ley o decreto)".

...

...

...

Artículo 80. Se deposita el ejercicio del supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "presidente de **México**".

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 **México** 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; y si así no lo hiciere, que la nación me lo demande".

Artículo 89. ...

I. a VII. ...

VIII. Declarar la guerra en nombre de **México**, previa ley del Congreso de la Unión.

IX. a XX. ...

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 **México** y las leyes que de ella emanen, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión?"

Ministro: "Sí, protesto".

Presidente: "Si no lo hicieris así, la nación os lo demande".

...

Artículo 99. ...

...

...

...

I. ...

II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de **México** que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de presidente de **México**, 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. a IX. ...

Artículo 116. ...

...

I. a V. ...

VI. Las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el artículo 123 de la Constitución Política de **México** y sus disposiciones reglamentarias.

VII. ...

Artículo 122. ...

...

...

...

...

...

A. ...

B. Corresponde al presidente de **México**:

I. a IV. ...

C. ...

Base Primera ...

Base Segunda ...

Base Tercera ...

Base Cuarta ...

Base Quinta ...

...

D. ...

E. En el Distrito Federal será aplicable respecto del presidente de **México** lo dispuesto en la fracción VII del artículo 115 de esta Constitución. La designación y remoción del servidor público que tenga a su cargo el mando directo de la fuerza pública se harán en los términos que señale el Estatuto de Gobierno.

F. a H. ...

Artículos Transitorios

Primero. La presente reforma entrará en vigor el 1 de enero de 2010.

Segundo. En las leyes y demás disposiciones donde se haga referencia a los "Estados Unidos Mexicanos" deberá entenderse "México".

Dado en el Pleno de la Comisión Permanente, a 22 de agosto de 2007.

Diputado Raymundo Cárdenas Hernández (rúbrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 22 de 2007.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 8, 16 Y 121 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO MARIO ALBERTO SALAZAR MADERA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE AGOSTO DE 2007

El que suscribe, Mario Alberto Salazar Madera, diputado federal integrante de la LX Legislatura del honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 70, 71, fracción II, 72 y 73, fracciones XI y XXX, de la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos; 55, fracción II, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente Iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 8, 16 y 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Exposición de Motivos

En los últimos años, hemos observado una constante tendencia a reformar las leyes para adecuarnos a un mundo global en movimiento, donde la informática es un concepto básico, es un concepto en constante evolución y seguramente no tendrá final, ya que los pronósticos más optimistas han sido superados con creces, debido a que su uso (con excepción de algunos grupos vulnerables) se ha convertido en una forma de vida de las nuevas generaciones.

A nadie escapa la idea de que el gobierno, cuya razón final es la búsqueda del bienestar común, no puede sustraerse del criterio de eficiencia, tanto para la prestación de servicios públicos como en su carácter de adquirente de bienes y servicios para el logro de sus fines; por ello se ha desarrollado la idea del gobierno electrónico, el que Carlos E. Delpiazzo y María José Viega llaman "una nueva forma de relacionamiento entre los poderes públicos y la sociedad, y que puede considerarse como un desprendimiento del comercio electrónico".

Según la escribana Carmen González Pedrouzo, durante el decimoctavo periodo de sesiones de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional, verificado en 1985, se emitió una recomendación en cuanto a que el valor jurídico de los registros informáticos no sólo involucraba el comercio, sino también los servicios administrativos, por lo cual se deberían "examinar las normas jurídicas según las cuales los documentos a someter a la administración deben presentarse por escrito y contener una firma manuscrita de forma que permita, en su caso, su presentación en soporte informático a los servicios administrativos que hayan adquirido los equipos necesarios e instalado los procedimientos requeridos".

El Banco Mundial, en diversos foros, señaladamente en los estudios sobre competitividad, ha recomendado como la mejor fórmula para enfrentar la corrupción gubernamental que la

tramitología se realice por medios remotos o electrónicos, para poder implantar esto es necesario modificar el marco constitucional.

Debido a lo anterior y para poder implantar un gobierno electrónico, es necesario llevar a cabo reformas a la legislación, muchas se han venido ya realizando pero, como señalamos al principio, así como la informática es un concepto en constante evolución, así nuestra labor como legisladores no debe parar, sino ir acompañando los constantes cambios que se dan; de esta manera proponemos la modificación a los artículos 8, 16 y 121 constitucionales.

El artículo 8 de la Carta Magna, que corresponde al mismo numeral de la Constitución de 1857, consagra el derecho de petición, sujeto a que se formule por escrito en forma pacífica y respetuosa, a lo que también deberá recaer una respuesta por escrito, precepto que debemos entender en el contexto en que se aprobó; así, resulta conveniente apuntar que el 13 de agosto de 1856, el diputado Cerqueda manifestó que "tiene sus dudas sobre si siempre ha de ejercerse el derecho de petición por escrito, pues también se pide a las autoridades judiciales; los informes en estrados son de palabra y en los juicios verbales se hacen algunos pedidos", así como que el día 12 de diciembre de 1916, el constituyente Pastrana Jaimés señaló: "yo quisiera saber qué razón hubo para decirse que toda petición debía ser hecha por escrito, porque en la República hay muchos que no saben escribir... al pedir la palabra para atacar este artículo, he tenido en cuenta a la clase pobre. Se impone aquí la obligación de que los que no tengan cincuenta centavos para papel, los que no tengan un peso no tendrán derecho de petición", la que fue subsanada con la opinión del Constituyente Recio, al expresar: "debemos tomar en cuenta que las autoridades no van a estar conservando apuntes en la memoria. La petición por escrito no quiere decir que el ciudadano deba hacer precisamente por escrito su petición ante la autoridad; puede presentarse ante ella y ésta levantar un acta sobre un asunto, teniendo la obligación de contestar en los términos que sea prudente".

De lo razonado en el párrafo anterior se desprende que el espíritu de la norma es que existiera una constatación de la solicitud y que aun cuando podría considerarse que en ella se contempla la solicitud por medios remotos, tanto es así que el servicio de administración tributaria, ministerio que más ha avanzado en la formulación del gobierno electrónico, ya obliga a la presentación de sus declaraciones bajo este esquema, lo que en un momento dado puede ser cuestionado por el sujeto obligado por considerar que se está rebasando en sus atribuciones además de las consultas y respuestas electrónicas, independientemente de los planteamientos verbales que se suscitan en el desahogo de las pruebas testimonial, confesional y pericial y en el futuro inmediato con la adopción de los juicios orales.

Advertimos que en octubre del año próximo pasado efectuó la Secretaría de Hacienda y Crédito Público una licitación para implantar el carnet de identidad electrónico, que resulta imprescindible para salvaguardar la seguridad jurídica del patrimonio de los mexicanos y constituye un presupuesto para alcanzar la competitividad.

Resultaría conveniente la adecuación correspondiente, la cual tendría que ser en el mismo sentido del noveno párrafo del artículo 16 constitucional, relativo a las visitas domiciliarias,

en cuanto a que a la autoridad fiscal se le limitan sus facultades a la exigencia de la exhibición de libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales.

Igualmente, el artículo 121, donde se resuelve el problema que puede suscitarse por la aplicación del principio de territorialidad de la norma, que tanta importancia reviste en los contratos internacionales. Así, en su primer párrafo dispone que los restantes estados de la federación darán fe y crédito a los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de la entidad que lo suscriba. Sin embargo, nada se dice de los registros informáticos. Haciéndose el comentario de que las copias certificadas de actas de estado civil del Distrito Federal que son expedidas, en lugar de la firma autógrafa del funcionario llevan inscrita las cadenas para ser consultadas en Internet, tal como sucede con los pagos de impuestos al Servicio de Administración Tributaria, que no son consultables por la ciudadanía en general, así como la posibilidad de consultar al registro nacional de testamentos, el despacho de exhortos, etcétera.

Por lo anterior, se somete a esta soberanía el siguiente proyecto

Decreto

Artículo Primero. Se reforman los artículos 8, 16 y 121 constitucionales, para quedar como sigue:

Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito **o por medios electrónicos, y aun verbalmente en todos los procedimientos judiciales**, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la república.

A toda petición deberá recaer un acuerdo de la autoridad a quien se haya dirigido, por **el mismo medio que se formuló**, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Artículo 16. ...

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

...

Artículo 121. En cada estado de la federación se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros, **medios magnéticos** y procedimientos judiciales de todos los otros. El

Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

...

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

Diputado Mario Salazar Madera (rubrica)

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto de 2007.)

QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 74 Y 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PRESENTADA POR EL DIPUTADO CÉSAR HORACIO DUARTE JÁQUEZ, EN NOMBRE PROPIO Y DE LOS DIPUTADOS ALFREDO RÍOS CAMARENA Y PATRICIA CASTILLO ROMERO, EN LA SESIÓN DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL MIÉRCOLES 22 DE AGOSTO DE 2007

Alfredo Ríos Camarena y César Horacio Duarte Jáquez, diputados federales a la LX Legislatura de la honorable Cámara de Diputados, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en ejercicio de la facultad que me otorga la fracción II del artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto en los artículos 55, 56, 62 y 63 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someten a la consideración de esta honorable asamblea la presente iniciativa, por la que se reforman los artículos 74 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Conforme a la teoría política se deben distinguir, como las tres funciones básicas del Estado, la creación de normas, su ejecución y la solución jurídica de las controversias.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu, los clásicos antiguos y modernos han propuesto la otrora llamada división de poderes, que en la teoría contemporánea se postula con más acierto como colaboración de los poderes, ya que éstos, más que dividirse, colaboran entre sí. Por lo que debe decirse que lo que en realidad se divide son las funciones de gobierno en legislativas, ejecutivas y judiciales.

La formación del Estado moderno a partir de la Revolución Francesa y las relaciones entre los poderes ha hecho necesaria la existencia de medios de control recíprocos, conocidos en la doctrina como *check balances* o sistemas de pesos y contrapesos.

En México contamos con normas constitucionales que prevén diversos medios de control entre los tres Poderes de la Unión. Uno de ellos es la facultad exclusiva de la Cámara de Diputados en materia presupuestaria, ya que la fracción IV del artículo 74 de la Ley Fundamental señala la atribución de dicho órgano legislativo para aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal.

De esta manera, los poderes federales implicados, es decir, el Ejecutivo y el Legislativo, comparten responsabilidades de diversa índole, en torno a la delicada tarea de elaborar un proyecto y enviarlo, por un lado, y de analizarlo, discutirlo, en su caso adecuarlo y aprobarlo, por el otro.

En un sistema parlamentario o congresional de tipo bicamaral, como el nuestro, desde la restauración del Senado en 1874, el hecho de reservar facultades exclusivas para cada Cámara tiene una razón de ser, que tiene que ver con la naturaleza y forma de integración de las mismas.

Debido a los principios democráticos y electorales que rigen la conformación de la Cámara de Diputados, ésta, sin duda, es el órgano deliberativo y plural más representativo de la ciudadanía en el Estado mexicano.

El maestro universitario, que fue además destacado ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, don Felipe Tena Ramírez concluye que la Cámara de Diputados es una representación genuina del pueblo, en tanto que el Senado lo es de los estados.

Jorge Madrazo, por su parte, opina que bajo el criterio de que la de Diputados es la Cámara popular por antonomasia, se le dieron como atribuciones exclusivas desde su origen, que afectan inmediata y directamente al individuo; por ejemplo, las relativas al control de los fondos públicos. En cambio, el Senado de Estados Unidos de América, en el que se inspiró como modelo el mexicano en 1874, es más un consejero político del Ejecutivo.

Ante la incuestionable facultad presupuestaria, que es, como se ha señalado, exclusiva de la Cámara de Diputados, se impone revisar la realidad de lo que ocurre en la actualidad en nuestro país, ya que desafortunadamente la secretaría del ramo del Poder Ejecutivo se ha arrogado las facultades de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto, por lo que es conveniente retomar para el órgano competente, la Cámara de Diputados, esas funciones, que le corresponden originariamente.

Si se desea fortalecer el Congreso, es particularmente relevante reivindicar de manera expresa en la Constitución esta delicada función para la Cámara de Diputados, sobre todo porque en los hechos se lleva a cabo con gran discrecionalidad por parte del Ejecutivo y sin el conocimiento, mucho menos el consentimiento, de la llamada Cámara baja.

En la historia moderna de México se tiene hoy una coyuntura posiblemente irrepetible: promover una cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión gubernamental, que refleje verdaderamente el anhelo común de hacer valer una nueva ética pública

La extirpación de la corrupción en la función pública será factible sólo mediante la aplicación de un nuevo sistema legal que garantice imparcialidad en la supervisión del ejercicio de los recursos públicos, y el impulso de una nueva cultura de la función pública.

Todo Estado de derecho que se precie de democrático y moderno debe contar con un sistema efectivo de rendición de cuentas y de transparencia en el ejercicio público.

En México los sistemas de fiscalización con el propósito de establecer una institución que responda por el buen desempeño de los gobernantes; no obstante, ello ha sido insuficiente

para alcanzar una rendición de cuentas y de transparencia eficaz que pueda hacer verosímil, a los ojos de la sociedad, el ejercicio honesto y ético de poder público.

El 20 de junio de 2007 el Ejecutivo federal presentó a la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión un paquete de siete iniciativas relacionadas con adecuaciones en materia tributaria y presupuestal; dentro de éstas se incluyó la "iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de gasto", que señala entre sus objetivos el de incrementar la calidad del gasto. Para ello "propone establecer un principio a nivel constitucional para que los recursos públicos se programen, administren y ejerzan con un enfoque para el logro de resultados".

En consecuencia, realiza la propuesta de "reformular el artículo 134 constitucional para prever que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno, en la administración y ejercicio de recursos públicos, deberán observar principios de eficiencia, eficacia, transparencia y honradez para lograr los objetivos a los que estén destinados".

Asimismo, prevé que los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos sean evaluados por instancias técnicas, con objeto de que dichas revisiones se tomen en cuenta para la asignación subsiguiente de recursos públicos en los respectivos presupuestos.

También propone establecer que los recursos federales ejercidos por los estados y municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, órdenes de gobierno distintos al federal, observen las bases establecidas en la reforma propuesta, y en las leyes reglamentarias, para que se evalúen a nivel local, a través de instancias técnicas, los resultados obtenidos con dichos recursos.

En síntesis, la propuesta del Ejecutivo busca mejorar la forma en que el gobierno administra y utiliza los recursos públicos para llevar a cabo sus fines; objetivos con los que coincide el autor de esta nueva propuesta, puesto que son determinantes para el desarrollo del país, en virtud de que de la eficiencia, la eficacia y la rendición de cuentas, en el ejercicio de los recursos públicos, depende en gran medida el éxito de los programas de gobierno.

Sin embargo, y sin demérito de la propuesta del Ejecutivo federal, pero por sobradas razones históricas, jurídicas y políticas, quien suscribe esta contrapropuesta difiere del fondo de la primera, en virtud de que la función del control del presupuesto es una facultad originaria e irrenunciable de la Cámara de Diputados, con fundamento en el artículo 74 de la Carta Magna; es decir, no corresponde al Ejecutivo, como pretende su iniciativa, que se sale de todo contexto constitucional, económico y político, al pretender atribuirse facultades que contrarían al orden normativo supremo.

Adicionalmente, la propuesta del Ejecutivo Federal lo convierte en juez y parte, y no contribuye al sano equilibrio de Poderes, indispensable en toda democracia.

Habrá que considerar que la Cámara de Diputados es el órgano constitucional que lleva la representación del pueblo: es la expresión distintiva de toda la comunidad. Su función representativa, posibilita que los ciudadanos integrantes de una nación participen no sólo en la formulación de leyes, sino en la toma de decisiones en asuntos que afectan a la población en general. Su voz es la del pueblo al que representa. De ahí que a la Cámara de Diputados le corresponda llevar a cabo un continuo control político del Ejecutivo, que se basa en la división y equilibrio de Poderes, y constituye un contrapeso que frena el eventual ejercicio abusivo de la actividad gubernamental.

En México, la fiscalización de la gestión financiera es uno de los principales mecanismos de la Cámara de Diputados para evaluar la forma como el gobierno lleva los asuntos públicos, a fin de modificar, reducir o incrementar ciertos rubros y áreas del presupuesto y de los ingresos, así como para impulsar la rendición de cuentas.¹

La facultad de fiscalización del gasto público federal por parte del Poder Legislativo, revela que el Ejecutivo federal no es un órgano hegemónico que pueda disponer a su arbitrio de la economía nacional, sino que su conducta est  sometida al control parlamentario.²

La fiscalización de las finanzas públicas, es una de las herramientas medulares de la mayoría de los cuerpos legislativos alrededor del mundo, para influenciar el diseño de las políticas públicas, vigilar su implementación, frenar y mitigar la corrupción y la mala administración, dentro de las organizaciones gubernamentales.

De ahí que en un estado de derecho moderno el poder no es absoluto, ni puede ser ejercido en forma autocrítica por uno solo de los poderes, sino que debe ser compartido, lo que implica entender y aplicar a la vida política cotidiana una regla sustantiva de la democracia.

De la misma manera que usurpación es el ejercicio del poder al que otro tiene derecho, tiranía es el ejercicio del poder fuera del derecho, cosa que nadie debe hacer. Quien ejerce de esa manera el poder que tiene en sus manos, no lo hace en beneficio de quienes est n sometidos al mismo, sino para sacar ventajas particulares. Entonces el que gobierna, cualquiera que sea el título para ello, no se guió por la ley, sino por su voluntad...³

Debemos tener presente, que la función más antigua y fundamental de los parlamentos, ha sido y es la autorización de las contribuciones, y la forma en que se ejercen los recursos públicos. Desde el siglo XIII, en Inglaterra, con la Carta Magna, mucho antes de la consolidación del constitucionalismo moderno, los parlamentos han ejercido estos medios de control, es decir es una función históricamente esencial de los órganos de representación popular. Por cuestiones de legitimidad insoslayables, son los representantes populares los únicos que tienen facultades de establecer las contribuciones que todos deben pagar para sostener al gobierno y en consecuencia, quienes deben vigilar el escrupuloso gasto de las mismas.⁴

Esta iniciativa que se somete a la aprobación del honorable Congreso de la Unión busca fortalecer los medios de control del gasto público federal, pero por el cauce constitucional correspondiente, que no es el del Ejecutivo, pues dichas atribuciones corresponden, en

nuestro sistema constitucional, exclusivamente a la Cámara de Diputados. De ese control, además, dependen la eficiencia, eficacia, transparencia y honradez en el ejercicio del gasto público.

Cabe aclarar que esta propuesta, de contar con un órgano encargado de supervisar y controlar el ejercicio del presupuesto durante el desarrollo del mismo, a través de la función de seguimiento y control cotidiano del gasto público, complementa las funciones de la Auditoría Superior de la Federación, que por mandato Constitucional corresponden a "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". Además de precisar que dicha función de fiscalización de la Cuenta Pública se realiza, a posteriori, conforme a lo señalado en los artículos 74 y 79 constitucionales, dejando a la Cámara de Diputados sin la posibilidad de poder supervisar el adecuado y oportuno ejercicio del Presupuesto.

Manuel Aragón considera que los agentes de control son autoridades o sujetos de poder cualificados por su condición política, cuyo control se basa en la capacidad de una voluntad para fiscalizar e incluso imponerse a otra voluntad; de manera que la relación entre los sujetos del poder y los órganos controlados está basada en una vinculación de supremacía o jerarquía, en la que el agente de control decide qué controla y cuándo controla. De esos controles, sin duda, el parlamentario consiste en la actividad de las Cámaras destinada a fiscalizar la acción del gobierno y está ligada a la noción de representación parlamentaria como representación plural, y a la idea de democracia pluralista. En esa labor radica la misión primordial de las Cámaras, incluso por encima de la que ha sido su tarea característica: hacer las leyes.⁵

El artículo 74, fracción IV, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, faculta a la Cámara de Diputados para la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del proyecto enviado por el Ejecutivo Federal; y en su párrafo quinto, le otorga la potestad de revisar la Cuenta Pública –correspondiente al ejercicio del gasto realizado en el año inmediato anterior–, con el objeto de conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados en el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Aun cuando la Cámara de Diputados tiene la atribución constitucional originaria de conocer el ejercicio del Presupuesto, por medio de la revisión de la Cuenta Pública, hasta hoy no ha ejercido con plenitud, la facultad implícita de llevar a cabo una supervisión del gasto público durante su ejercicio, indispensable en su potestad de control previo del Presupuesto.

No obstante que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a la Cámara de Diputados la facultad exclusiva de revisar la Cuenta Pública, con objeto de conocer los resultados de la gestión financiera –lo que constituye una importante facultad en materia de control presupuestal–, resulta insuficiente y sobre todo a destiempo, pues es ex-post, para garantizar a cabalidad que los recursos de que disponga el Gobierno Federal se administren con eficiencia, eficacia y honradez, y se gasten de acuerdo con lo

programado, de conformidad con lo preceptuado en el primer párrafo del artículo 134 de la propia Constitución, debido a que se trata de un control que se efectúa posteriormente, en términos del artículo 74, fracción IV, y 79 constitucionales, cuando los recursos ya se han ejercido, por lo que materialmente no es posible rectificar oportunamente ninguna desviación o irregularidad, incluso en el caso de que pudiera ser detectada.

Por lo antes comentado, resulta imprescindible redimensionar los medios de control interorgánicos previstos en la Constitución, siendo respetuosos de la división de poderes, entendiendo ésta en su sentido más moderno, que se traduce en la coordinación entre los órganos del Estado, pero sin soslayar que la idea común que subyace en los mecanismos de control es que "el poder frene al poder". De modo que todos los medios de control están orientados en un solo sentido y responden a un único fin: fiscalizar la actividad del poder para evitar abusos.⁶

En esa virtud, en el marco de la propuesta del Ejecutivo, para mejorarla y hacerla congruente con el espíritu de la división de Poderes y sus facultades, se hace necesario replantear los medios de control en materia del ejercicio del gasto público, especialmente aquellos denominados concomitantes o que se ejercen simultáneamente con el ejercicio del gasto.

En otras palabras, corresponde a la Cámara de Diputados, como órgano político de representación de todos los mexicanos, ejercer a plenitud en esta etapa de nuestro desarrollo democrático su facultad, implícita en la Carta Magna, de supervisar y controlar el ejercicio del presupuesto durante el desarrollo del mismo, realizando una función de seguimiento y control cotidiano del gasto, que actualmente no se encuentra desempeñada por ningún órgano o comisión de la Cámara baja.

Por ello, se propone adicionar un párrafo a la fracción IV del artículo 74 constitucional para crear un nuevo órgano técnico de la Cámara de Diputados con atribuciones de supervisión y seguimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación, durante su ejercicio fiscal, que complemente las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados de revisión de la Cuenta Pública, realizadas por la Auditoría Superior de la Federación.

La responsabilidad política de los diputados nos impone el deber de verificar la correcta ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme a lo aprobado por la Cámara de diputados, así como la valoración y aprobación de las ampliaciones presupuestarias, y el destino de excedentes, economías y rendimientos financieros del erario público.

Al respecto, no pasa desapercibido que en el ámbito internacional países como Costa Rica, Estados Unidos de América y España atribuyen al Parlamento el seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto.

En Costa Rica la Asamblea Legislativa ejerce ese control gubernamental apoyada por la Contraloría General de la República.

En Estados Unidos de América, la Oficina General de Contabilidad (GAO, por sus siglas en inglés, a la que coloquialmente se le suele llamar "perro guardián del Congreso"), cuenta con amplias facultades de evaluación de programas, de verificación de la legalidad y de investigación de áreas de alto riesgo en operaciones del Gobierno.⁷

En España, el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado y del sector público; su fiscalización es externa, permanente y consuntiva de la actividad económico-financiera del sector público, y cuenta con facultades de enjuiciamiento de la responsabilidad contable en que incurran quienes tengan a su cargo el manejo de caudales o efectos públicos.

Desde ahora, se hace notar que la reforma que se presenta, impondrá la necesidad de adecuar con posterioridad, en caso de ser aprobada, la legislación secundaria en la materia, para hacerla compatible con las atribuciones de este nuevo órgano técnico de la Cámara de Diputados.

Adicionalmente, y en concordancia con la forma de la propuesta del Ejecutivo, más no en el fondo, es necesario reformar y adicionar el artículo 134 de la Constitución Federal, para prever que los recursos económicos de que dispongan todos los entes públicos de los tres niveles de gobierno, es decir, el gobierno federal, el Gobierno del Distrito Federal, así como los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, y los gobiernos de los estados y municipios, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administren con eficiencia, eficacia, honradez, economía, racionalidad, austeridad, transparencia y rendición de cuentas, para satisfacer los objetivos a que estén destinados; con esta adición se dará rango constitucional al objeto de que todo ente público al que se asignen recursos federales comparta esta obligación.

Se propone que todos los entes públicos de los tres órdenes de gobierno estén obligados a observar los referidos principios para lograr los objetivos a que estén destinados; asimismo, se prevé que los resultados obtenidos a través del ejercicio de los recursos públicos federales sean evaluados por la Cámara, con apoyo en un organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación. También se plantea que esas evaluaciones se tomen en cuenta para realizar asignaciones subsiguientes de recursos públicos en los respectivos presupuestos, así como reasignaciones en los ejercicios en curso.

La integración del organismo de seguimiento y supervisión del Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, que se propone sería con un comité compuesto por un diputado por cada grupo parlamentario existente en la Cámara de Diputados, con una presidencia rotativa anual, electa por los integrantes del mismo, y contaría además con una estructura propia, el personal de apoyo y el presupuesto necesario para el adecuado desempeño de sus funciones.

Lo anterior, nos permitirá tener un moderno organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación que garantice eficacia, eficiencia, honradez, economía, racionalidad, austeridad, imparcialidad, rendición de cuentas y

transparencia, en la satisfacción de los objetivos a los que estén destinados los recursos públicos federales.

El fortalecimiento técnico, financiero y de gestión de control externo, preventivo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, será la única vía institucional capaz de garantizar la aplicación de la ley y hará creíble, a los ojos de la sociedad, una política de serio combate de la corrupción en los tres Poderes de la Unión y en cada una de las entidades públicas y de particulares que manejan recursos federales.

Como se podrá notar, también al final de la propuesta se incluye un artículo transitorio en el que se ordena a la Cámara de Diputados constituir el organismo propuesto en los 60 días siguientes a la entrada en vigor del decreto de reformas.

Finalmente, consideramos que son convenientes las medidas propuestas, por su carácter democrático y la transparencia en el ejercicio del Presupuesto que aportan. Son propuestas congruentes con un sistema de responsabilidades compartidas entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo y, además, reivindican una función que le es propia, de manera exclusiva, a la Cámara de Diputados.

Por lo anteriormente expuesto, y con base en la facultad que conceden los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55, fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, me permito someter por su conducto, a la consideración de esta soberanía, para su estudio, discusión y aprobación, en su caso, la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman los artículos 74 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Primero. Se adicionan varios párrafos a la fracción IV del artículo 74 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I. ...

II. ...

III. ...

IV. ...

...

...

...

...

...

Como parte de su facultad presupuestaria, la Cámara de Diputados tiene la facultad exclusiva para supervisar y dar seguimiento al adecuado ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, en los términos que dispongan esta Constitución y las leyes en la materia. Para ello, la Cámara contará con un organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación. Si del seguimiento y supervisión que realice aparecieran irregularidades en el ejercicio del Presupuesto, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. La Cámara de Diputados podrá, además, reasignar a programas prioritarios, en el mismo año fiscal, los recursos aplicados con inobservancia del presupuesto aprobado.

V. a VIII. ...

Artículo Segundo. Se reforma el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 134. Los recursos federales de que dispongan el gobierno federal, el Gobierno del Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, los gobiernos de los estados y municipios, así como sus respectivas administraciones públicas paraestatales, se administrarán con eficiencia, eficacia, honradez, economía, racionalidad, austeridad, transparencia y rendición de cuentas, para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

El ejercicio de los recursos públicos federales será evaluado por la Cámara de Diputados, con apoyo en el organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, previsto en el artículo 74, fracción IV, de esta Constitución. El resultado de las evaluaciones se tomará en cuenta para la reasignación de los recursos públicos en el ejercicio fiscal en curso. También se tomará en cuenta para la asignación subsiguiente de recursos públicos en los respectivos presupuestos.

El organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, como órgano técnico de la Cámara de Diputados, se integrará por un comité conformado por un diputado de cada grupo parlamentario en esa Cámara y, además, con el personal de apoyo necesario para el desarrollo de sus funciones; tendrá una presidencia rotativa anual, electa por los integrantes del mismo.

El organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación tendrá a su cargo:

- I. Verificar el adecuado cumplimiento en el ejercicio anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, conforme a lo aprobado por la Cámara de Diputados, en los términos que disponga la ley;
- II. Evaluar y aprobar mensualmente los informes que rinda el Ejecutivo federal por conducto del secretario del despacho correspondiente, sobre el avance en el cumplimiento del Presupuesto de Egresos de la Federación y la entrega oportuna de los recursos federales a los ejecutores del gasto público;
- III. Evaluar y decidir sobre el monto y autorización de las ampliaciones presupuestarias que sean solicitadas, con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación;
- IV. Evaluar los resultados de la recaudación, para identificar la eficiencia, economía, eficacia, y la calidad en la administración pública federal y el impacto social del ejercicio del gasto público, así como aplicar las medidas conducentes.
- V. Analizar y decidir sobre el destino de los excedentes presupuestarios, rendimientos financieros y economías del erario público federal, sin importar su origen.
- VI. Revisar la legalidad de los contratos celebrados por los entes sujetos a supervisión, en los casos en que el comité de la Cámara de Diputados determine, supervise el organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación y, en su caso, solicitar su nulidad o terminación, ante las autoridades judiciales competentes.
- VII. Fiscalizar la situación y las variaciones del patrimonio del Estado y demás entidades del sector público.
- VIII. Comprobar si los programas del gobierno están cumpliendo sus objetivos para identificar la eficiencia, economía, eficacia y la calidad de los mismos y el impacto social del ejercicio del gasto público,
- IX. Reasignar a programas prioritarios, en el mismo año fiscal, los recursos no ejercidos conforme a la calendarización del presupuesto aprobado.

Son sujetos a la supervisión por parte del organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación: los Poderes de la Unión y los organismos públicos autónomos, los entes públicos federales, las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales que ejerzan recursos públicos federales; los mandatarios, fiduciarios o cualquier otra figura análoga, así como el mandato o fideicomiso público o privado que administren, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos federales y, en general, cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, que haya recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Dichos entes brindarán el apoyo y entregarán los informes que les requiera el

organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el desempeño de sus funciones, en el plazo que establezca la ley, para lo cual el organismo tendrá las facultades de apercibimiento que la misma ley establezca.

Transitorios

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

Segundo. El Congreso de la Unión deberá aprobar la reforma a su Ley Orgánica y, en su caso, las reformas legales que sean necesarias, para dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente decreto, a más tardar en un plazo de sesenta días, contados a partir de la fecha de entrada en vigor del mismo.

Tercero. La Cámara de Diputados implantará todas las medidas necesarias para constituir e instalar el organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación, dentro de los 60 días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

Cuarto. Para el cumplimiento de sus funciones, el organismo de seguimiento y supervisión del ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación deberá sujetarse a criterios de transparencia y eficiencia.

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

Notas:

1. *Vid.*, Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 33. Asimismo, *Vid.*, del mismo autor, *La rendición de cuentas en los gobiernos estatales y municipales*, serie Cultura de la Rendición de Cuentas, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, Comisión de Vigilancia, Auditoría Superior de la Federación, 2002, pp. 12 y 13.
2. *Vid.*, Quiroz Acosta, Enrique, *Lecciones de derecho constitucional. Segundo curso*, México. Editorial Porrúa, 2002, p. 206.
- 3 *Vid.*, John Locke. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Editorial del Valle de México, p. 189.
- 4 Ni el Estado del Medioevo ni el del Renacimiento elaboraron normas fundamentales para el control del gasto público de un país, por el Parlamento. El Estado monárquico absolutista fue reacio a que la cuenta del gasto público fuera revisada por el órgano legislativo. Incluso, en muchas ocasiones, las exigencias del poder en cita para revisar la cuenta pública de la monarquía, provocó su disolución, por partirse del principio de que el poder real era considerado como propietario feudal de los impuestos, de los que disponía a su capricho y voluntad, con la consecuencia, para quien materialmente los administraba, de tener que cumplir con la "obligación del secreto de la caja del Estado". Precisamente, los Estados de la democracia constitucional fueron los primeros en establecer, en sus leyes fundamentales, la facultad de sus pueblos de participar en las decisiones acerca del gasto público, perteneciéndoles la atribución de aprobar y controlar la cuenta pública de una nación, mediante una resolución que es un acto exclusivamente político, ayuno de las características materiales de una ley, por no crear, el acuerdo legislativo del caso, una situación jurídica general, impersonal y permanente, sino estarse frente a una determinación individual, de naturaleza política, que nunca disfruta de la generalidad intrínseca a toda norma legal. *Vid.*, Séptima Época, Sala Auxiliar, Semanario Judicial de la Federación, Informe 1970, parte III, tesis publicada en la página 90.
- 5 Manuel Aragón advierte que poder dividido es poder limitado, e indica que las restricciones sólo pueden ser efectivas si van acompañadas de los correspondientes medios de control, los cuales son elementos imprescindibles de la democracia. Aclara que en el control parlamentario, la puesta en marcha de

instrumentos de fiscalización no tiene por objeto sólo el obtener una decisión conminatoria, sino también influir en la opinión pública. *Vid.*, Aragón, Manuel, *op. cit.*, pp. 181, 191, 192 241, 247, 249 y 251.

6 Las funciones de control del ejercicio del poder están delimitadas y definidas constitucionalmente. Hablar de poder limitado es hablar de poder controlado. *Vid.*, Galán Baños, Israel y Andrade Ruiz, Carlos, *El control político del presupuesto federal y la rendición de cuentas*, México, Cámara de Diputados, LVIII Legislatura, marzo de 2003, p. 57.

7 Es de destacar que la GAO está facultada para comprobar si los programas del gobierno están cumpliendo sus objetivos y verificar si proporcionan un buen servicio al público.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 22 de agosto de 2007.

Diputados: Alfredo Ríos Camarena, César Duarte Jáquez, Patricia Castillo Romero, José Murat, Raymundo Cárdenas Hernández, Luis Enrique Benítez Ojeda (rúbricas).

(Turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales. Agosto 22 de 2007.)